

A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA E A CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA BNDE

F - 117

Ex. 1



Ministério da Indústria e do Comércio

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
Área de Planejamento
Departamento de Planejamento - DEPLAN

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO E

POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA E A C

F-0117



062809016



AP/COPEO

A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA E A CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA BNDE

1. A Estratégia
2. As Políticas Macroeconômicas de Curto Prazo e de Médio prazo 1980
3. As Novas Prioridades Setoriais
4. A Atuação do Sistema BNDE
 - 4.1 — O Sistema BNDE — Uma Descrição Sumária
 - 4.2 — Princípios Básicos de Atuação
 - 4.3 — Ação do Sistema BNDE
 - 4.4 — As Novas Prioridades do Sistema BNDE
 - 4.5 — Perspectivas para os Próximos Anos
5. Anexo Estatístico

ÁREA DE PLANEJAMENTO

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO — DEPLAN

Rio de Janeiro
novembro/1980

1. A ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO PARA O PERÍODO 1980/85

Faltava que, historicamente, na economia brasileira de crescimento as questões referentes ao agravamento da dependência externa e das pressões inflacionárias atenuem-se na hierarquia de prioridades, criando condições de manutenção do processo de desenvolvimento.

Isso é igualmente desconhecido o fato de que, na perspectiva, a par da intervenção do grau de dependência mundial, o desenvolvimento industrial em seus segmentos mais modernos, assim como a capacidade de uso do petróleo como insumo energético básico, estão sendo a prioridade relativamente favoráveis.

Quando, em meados da década dos 70, o crescimento de inflação interanual e a quadruplicação dos preços do petróleo encerraram o ingresso da economia mundial numa nova era de escassez de combustíveis, países como o Brasil, grandes importadores de petróleo, defrontaram-se com situação alarmante no grau de vulnerabilidade de seus balanços de pagamentos.

Desde então, o Governo brasileiro passou a empreender as necessárias alterações nos rumos do processo de crescimento da economia nacional, que em um primeiro estágio, iniciado em 1973, centrou-se no esforço de substituição de importações de bens de capital e equipamentos.

SUMÁRIO

1. A Estratégia de Crescimento para o Período 1980/85
2. As Políticas Macroeconômicas de Curto Prazo e as Metas para 1980
3. As Novas Prioridades Setoriais
4. A Atuação do Sistema BNDE
 - 4.1 — O Sistema BNDE — Uma Descrição Sumária
 - 4.2 — Princípios Básicos de Atuação
 - 4.3 — Ação do Sistema BNDE
 - 4.4 — As Novas Prioridades do Sistema BNDE
 - 4.5 — Perspectivas para os Próximos Anos
5. Anexo Estatístico

Dentre as principais prioridades da estratégia, postula-se o reconhecimento das vulnerabilidades e condições estruturais específicas da economia brasileira, que exigem a sustentação de crescimento econômico e a oferta de empregos a que correspondam, no plano prático, a atuação na construção de uma nova estrutura econômica, social e democrática, com a participação mais equitativa nos resultados econômicos, a nível nacional e regional.

As condições necessárias à realização da política nacional de desenvolvimento latino-americano, em particular, no caso brasileiro, representam por si mesmas um importante potencial de energia humana, ainda por explorar, as reservas razoáveis de carvão mineral no sul do país, a ocorrência de campos de petróleo e gás natural, a possibilidade de utilização de dimensões modernas quando comparadas às dos grandes países periféricos, para a obtenção de vantagens de escala em setores estratégicos nacionais, a disponibilidade de mão de obra qualificada, as condições climáticas adequadas, a competência técnica, a capacidade de absorção de tecnologia e a vontade política de superar a dependência externa e a busca de uma política de desenvolvimento econômico autossustentado.

Tais elementos constituem condições particularmente favoráveis de atuação brasileira num contexto internacional onde a escassez de alimentos, de minérios e de energia encorajam importações maciças e representam, portanto, a integração comum em análises de perspectivas mundiais de longo prazo, que

1. A ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO PARA O PERÍODO 1980/85

É sabido que, historicamente, na experiência brasileira de crescimento, as questões referentes ao agravamento do desequilíbrio externo e das pressões inflacionárias alternam-se na hierarquia de condicionantes crônicos da manutenção do processo de desenvolvimento.

Não é igualmente desconhecido o fato de que no pós-guerra, a par da intensificação do grau de interdependência mundial, o desenvolvimento industrial, em seus segmentos mais dinâmicos, assentou-se crescentemente no uso do petróleo como insumo energético básico, então vendido a preços relativamente favoráveis.

Quando, em meados da década dos 70 o acirramento da inflação internacional e a quadruplicação dos preços do petróleo anunciaram o ingresso da economia mundial numa nova era de escassez de combustível, países como o Brasil, grandes importadores de petróleo, defrontaram-se com inusitada elevação no grau de vulnerabilidade de seus balanços de pagamentos.

Desde então, o Governo brasileiro passou a empreender as necessárias alterações nos rumos do processo de crescimento da economia nacional que, em um primeiro estágio encerrado em 1979, centrou-se no esforço de substituição de importações de insumos básicos e equipamentos, paralelamente à complementação dos projetos que integravam o parque produtor de bens de capital.

No segundo estágio, que ora se inicia, partindo-se de um cenário mundial marcado por novo agravamento das questões energéticas (2º "choque do petróleo") e pelo relativo grau de incerteza na evolução dos mercados de insumos básicos e financeiro internacional, as autoridades governamentais lançaram as diretrizes estratégicas para a condução do processo de desenvolvimento nacional, consubstanciadas no *III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980/85*, cuja preocupação primordial é o ajustamento da estrutura econômica para a reordenação da matriz energética, com destaque para insumos alternativos ao petróleo.

Dentre os fundamentos de tal estratégia, postula-se o reconhecimento das potencialidades e condições estruturais específicas da economia brasileira, que viabilizam a sustentação do crescimento econômico e da oferta de empregos, a que correspondem, no plano político, o esforço na continuidade da construção de uma sociedade desenvolvida, livre e democrática, com repartição mais equitativa dos resultados econômicos, a níveis pessoal e regional.

As condições necessárias à viabilização da política nacional de desenvolvimento lastreiam-se em vantagens comparativas da economia brasileira, representadas por: a) importante potencial de energia hidrelétrica ainda por explorar; b) reservas razoáveis de carvão mineral no sul do país; c) ocorrência de campos de petróleo disseminados pelo território e plataforma continental, de dimensões modestas quando comparadas às dos grandes lençóis petrolíferos, porém suficientes para garantia da reserva estratégica nacional; d) disponibilidade de solos agricultáveis; e) condições climáticas adequadas; f) complexo industrial integrado, o que assegura a base técnica de auto-sustentação do crescimento econômico.

Tais elementos atestam as condições particularmente favoráveis da economia brasileira num contexto internacional onde a escassez de alimentos, de minérios e de energia assume importância crucial e respondem positivamente a indagações comuns em análises de perspectivas mundiais de longo prazo, que

combinam as projeções de ritmo de ocupação das fronteiras agrícolas e de exaustão de fontes não renováveis de energia, com as tendências observadas de crescimento populacional.

Quanto a este último aspecto, convém informar que recentes revisões das estatísticas por amostragem sobre a população brasileira têm indicado substancial declínio da taxa de crescimento demográfico, o que alarga a margem de manobra do governo quanto ao menor ritmo de crescimento econômico requerido por força da necessidade de geração adicional de emprego. Esse fato representa ainda melhores perspectivas para redução da taxa de desemprego efetivo e atenuação dos níveis de subemprego vigentes em algumas atividades e regiões.

Em resumo, o cerne da estratégia de desenvolvimento brasileiro para os próximos anos, consiste na reestruturação das fontes da matriz energética — especialmente com o aumento da participação hidrelétrica, o incremento da prospecção petrolífera e o aproveitamento da capacidade subutilizada na agricultura para a produção de insumos renováveis (álcool anidro e hidratado, metanol) — respaldada nas margens de capacidade ociosa no parque produtor de equipamentos e complementada pelo remanejamento da infra-estrutura de transportes e armazenagem. Envidar-se-ão ainda esforços no setor produtor de carvão, mineral e vegetal.

Evidentemente, a viabilização da estratégia de longo prazo é construída pelos resultados que se obtêm desde agora. Portanto, no curto prazo, o objetivo é a ruptura do estrangulamento das contas externas, através da imediata expansão das exportações. Esta expansão se fará principalmente através do setor agrícola, que dispõe da primazia em termos de vantagens comparativas internacionais, tendo em vista a utilização mais intensa dos fatores produtivos em maior abundância relativa e o rápido prazo de maturação e retorno dos investimentos.

Expõe-se, a seguir, o conjunto de instrumentos de política econômica já acionados para a concretização da estratégia aqui delineada.

2. AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS DE CURTO PRAZO E AS METAS PARA 1980

Nessa perspectiva, depreende-se que a estratégia de aproveitamento da capacidade instalada na indústria e subutilizada na agricultura para a geração de excedentes exportáveis e produção de insumos energéticos alternativos ao petróleo fundamenta-se na possibilidade de compatibilizar metas de crescimento do produto e oferta de empregos com o controle do desequilíbrio externo e a contenção do processo inflacionário, permeada pela redução dos desequilíbrios sociais.

A consciência da natureza estrutural da crise de energia, requerendo portanto prazos mais dilatados para sua superação, associada ao objetivo de ampliar o conteúdo social do processo de desenvolvimento, levaram à opção pelo gradualismo na correção dos desequilíbrios externos e internos, buscando-se atenuar seu impacto sobre os níveis de renda e emprego.

O rebatimento para o curto prazo desta proposição admite a viabilidade da manutenção do ritmo de crescimento próximo à taxa histórica de expansão do produto efetivo e simultaneamente reduzir-se a taxa de aceleração inflacionária, sem descontinuidade na promoção do incremento das exportações. O elemento de ajuste dessa equação reside na existência de largas margens de capacidade ociosa, a nível de setores e de fatores produtivos.

Neste sentido, as importantes modificações, adiante analisadas, promovidas na condução da política econômica, especialmente no segundo semestre de 1979, visava ao estabelecimento de condições operacionais para o atingimento daqueles objetivos.

Quanto ao setor externo, à luz da estratégia já mencionada e da verificação das tendências observadas nos últimos anos, a atuação das autoridades governamentais orienta-se na direção do cumprimento da estabilização das contas externas nas cifras indicadas para 1980 que, resumidamente, apontam o dispêndio de US\$ 2 bilhões das reservas de divisas, um déficit da balança comercial de cerca de US\$ 2 bilhões, ingressos de US\$ 2 bilhões de investimentos diretos e igual montante de crédito das agências internacionais e governamentais, restando a captação de US\$ 3 bilhões entre novos empréstimos em moeda estrangeira e lançamento de bônus, além de US\$ 7 bilhões de renovação de empréstimos amortizados.

O aumento das pressões dos países membros da OPEP e ainda um resultado menos favorável nas exportações de alguns primários não mudaram significativamente estas previsões. Assinale-se, no entanto, que no primeiro semestre deste ano, diminuíram-se as reservas internacionais em cerca de US\$ 3 bilhões, restando, hoje, aproximadamente US\$ 6,5 bilhões.

Quanto ao combate à inflação, a partir do diagnóstico das causas imediatas de sua reaceleração recente — a) majorações extraordinárias do preço do petróleo importado; b) elevado déficit do setor público; c) forte expansão do crédito ao setor privado; d) ocorrência de adversidades meteorológicas e consecutivas quebras de safras agrícolas; e) reajustes salariais incluindo recomposição integral de poder aquisitivo — as autoridades monetárias adotaram um conjunto de medidas estabelecendo novas regras para os setores público e privado da economia, englobando os reajustes de preços, salários e da taxa de juros, os limites dos orçamentos monetário, da União e das empresas estatais, além de predeterminar as variações da correção monetária oficial e da desvalorização cambial, para 1980 e para o primeiro semestre de 1981.

Antes de se comentarem tais medidas, é conveniente o esclarecimento de dois aspectos: o primeiro consiste em uma especificidade da economia brasileira, caracterizada pela expressiva participação do Estado, não somente no desempenho das tradicionais funções normativas, mas também pela ponderação do setor produtivo estatal, o que pode ser sinteticamente representado pela gestão de algo em torno de 70% dos recursos financeiros para a formação bruta de capital fixo, introduzindo reflexos significativos sobre a sustentação do crescimento de longo prazo, a eficácia de políticas indutoras para as atividades privadas etc.

O segundo aspecto consiste no destaque do ano de 1979 como um momento relevante no processo de desenvolvimento nacional, em vista das possibilidades de recomposição no cenário político-social, juntamente com a redefinição das prioridades no plano econômico. Sob esse prisma e somado ao agravamento, no último ano, do desequilíbrio das contas externas e das pressões inflacionárias, as autoridades governamentais estabeleceram as bases

de um pacto social, visando a distribuir harmonicamente entre os agentes econômicos — organismos públicos, banqueiros e empresários privados e assalariados — o ônus das medidas corretivas que compõem o âmbito da política de curto prazo.

No contexto da política antiinflacionária há que se ressaltar, inicialmente, que em países como o Brasil, que convivem com inflação crônica, sociedade e governo adotam inúmeros mecanismos que minimizam os efeitos mais desarticuladores da inflação, como é o caso da indexação ou correção monetária, utilizada em praticamente todas as relações de débito e crédito vigentes na economia. Com isso, efeitos adicionais derivados da inflação somente ocorrem quando há mudanças em sua taxa de aceleração; em tais momentos de inflexão de tendência, componentes psicológicos e práticas comuns de antecipação ou diferimento de gastos, bem como de remarcação de preços, assumem grande importância na formação das expectativas inflacionárias e constituem canais de realimentação inflacionária.

Contudo, e apesar destes mecanismos de defesa, é natural que, após períodos prolongados de taxas elevadas e crescentes de inflação, alguns de seus efeitos se manifestem, especialmente quanto: a distorções na alocação de recursos reais e financeiros entre os setores produtivos, ao preço relativo dos fatores e da divisa e às margens de utilização da capacidade instalada, no curto prazo. O conhecimento destas e de outras características comportamentais informou as autoridades monetárias na adoção de medidas que conduzissem à reversão das expectativas inflacionárias e ao posterior declínio da própria taxa de inflação.

Assim, no âmbito da política salarial, durante o primeiro semestre de 1979, a determinação dos níveis salariais processou-se com base em acordos diretos entre sindicatos de classe e empregadores, até que, em agosto, o CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico) estabeleceu nova política, a vigorar enquanto a inflação estiver elevada, prevendo reajustes semestrais, de acordo com o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), a serem somados à taxa de incremento da produtividade do trabalho, em cada setor. O percentual resultante desta fórmula é aplicado de forma inversamente proporcional às faixas de rendimentos (110% até 3 salários-mínimos; 100% de 3 a 10 salários-mínimos; 80% acima de 10 salários-mínimos); visando à atenuação dos desníveis salariais. Objetivando preservar tais ganhos salariais e reduzir sua propagação inflacionária, as empresas deverão absorver parte da elevação de custos derivada dos aumentos nos salários, uma vez que somente poderão repassar aos preços finais a parcela de incremento nos custos de produção referente à correção do valor monetário dos salários (Resolução n.º 130, de 12-11-79, do Conselho Interministerial de Preços).

Recentemente foram alterados alguns procedimentos referentes à aplicação do INPC sobre os salários. Assim é que para rendimentos até 10 salários-mínimos não houve qualquer modificação; mas criou-se uma faixa intermediária de 10 a 15 salários mínimos em que o percentual aplicado é de 80% e outra faixa de 15 a 20 salários-mínimos, com o percentual de 50%; a partir de 20 salários-mínimos a negociação passou a ser livre entre patrões e empregados.

Ainda no mês de agosto, o CMN (Conselho Monetário Nacional) implantou o tabelamento das taxas de juros cobradas no crédito ao consumidor e pelos bancos comerciais em novas operações de financiamento, mediante aplicação de redutor de 10% sobre as taxas médias então praticadas. Essa medida foi complementada em janeiro passado pela fixação do teto de 54% para as taxas de captação de recursos através de certificados de depósito bancário, em

consonância com a prefixação, para 1980, das correções monetária e cambial. Além destas medidas de controle dos salários e das taxas de juros internas, as autoridades governamentais disciplinaram também os aumentos dos preços das empresas privadas e públicas, que só serão reajustados duas vezes por ano, em épocas subseqüentes à elevação dos preços dos principais componentes de seus custos e somente após decorridos pelo menos quatro meses desde o último aumento concedido (Resolução n.º 125, de outubro de 1979, do Conselho Interministerial de Preços). Procura-se assim evitar que tensões temporárias de custos transformem-se em elevações permanentes embutidas na taxa de inflação.

Quanto ao disciplinamento das atividades do próprio setor público, a nova política financeira do Governo, estabelecida em dezembro passado e mantida no corrente ano, assenta-se basicamente no controle dos orçamentos monetário, da União e das empresas estatais, no controle direto pelo Banco Central das contas dos demais bancos federais, na contenção das importações diretas pelas empresas públicas e na eliminação de subsídios creditícios e fiscais, mantendo-se apenas aqueles referentes às prioridades regionais (Amazônia e Nordeste), à produção de manufaturados exportáveis e ao setor agrícola.

Tais procedimentos foram acompanhados de importantes decisões relacionadas ao custo da divisa e à correção monetária, indispensáveis ao estabelecimento das metas governamentais para 1980, e com efeitos simultâneos tanto no sentido do reequilíbrio das finanças públicas e do balanço de pagamentos, quanto na desaceleração inflacionária. A primeira destas medidas, tomada em 7 de dezembro de 1979, foi a maxidesvalorização do cruzeiro em relação ao dólar em 30%, trazendo a taxa de câmbio ao seu nível de equilíbrio, após o que foi possível o retorno à sistemática de minidesvalorizações, calculadas pela diferença entre a inflação brasileira e a de seus principais parceiros no comércio exterior. Logo em seguida, o Governo fixou em 45% a correção monetária das ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) e em 40% a desvalorização cambial, para o exercício de 1980. Tais decisões, além do efeito psicológico previsto, fornecem indicadores capazes de reduzir o grau de incerteza dos agentes econômicos, especialmente os do setor privado, em seus cálculos de custos e retornos esperados, induzindo a sustentação das inversões privadas.

Os passos seguintes na seqüência da política financeira foram a determinação do orçamento monetário para 1980, fixando-se a expansão dos meios de pagamento (papel-moeda em poder do público mais depósitos à vista nos bancos comerciais) em 50% (em confronto com 73,7%, em 1979), a taxa de aumento dos créditos do sistema bancário ao setor privado em 45% e idêntico percentual para o aumento dos empréstimos do Banco do Brasil, cujas prioridades são as atividades agrícolas e de exportação. Nesta oportunidade foi também modificada a sistemática dos subsídios financeiros, mantidos apenas para setores e regiões prioritários, bem como abandonando-se, nos financiamentos, as taxas de juros fixas por taxas variáveis, compostas por juros nominais mínimos de 2% a.a. mais 40% da correção monetária dos últimos 12 meses (crédito agrícola e manufaturados exportáveis; nesse último caso, em função do saldo líquido anual de divisas das empresas produtoras-exportadoras), e de juros de 3 a 5% mais 70% da correção monetária (financiamentos a pequenas e médias empresas, nas regiões Norte e Nordeste). A economia de recursos representada por essas modificações contribui para a melhoria das finanças da União, também reforçadas com a

elevação da carga tributária (aumento das alíquotas do imposto de renda das pessoas jurídicas e físicas e do IPI), a eliminação dos créditos fiscais derivados das exportações de produtos industrializados, e o aumento das alíquotas do imposto sobre Operações Financeiras.

Complementando a ordenação da área financeira governamental, em fevereiro do corrente, foram fixados os limites máximos de dispêndios globais, em 1980, das 213 maiores empresas estatais (Cr\$ 1 trilhão 147 bilhões), e os tetos de seus investimentos (36% deste total), captação de empréstimos externos (US\$ 3 bilhões 125 milhões) e importações diretas (US\$ 3 bilhões 300 milhões, equivalentes a 80% das importações efetuadas em 1979).

Quanto à política de comércio exterior, as reformulações adotadas a partir de dezembro de 1979 — com a recuperação quase integral da paridade da moeda brasileira através da maxidesvalorização — além de encerrarem a rodada de medidas que provocaram acréscimos inflacionários corretivos, representaram a recuperação da eficácia dos instrumentos cambiais, fiscais e tarifários, em contraposição às excessivas e prolongadas manipulações nos preços relativos, que vinham provocando efeitos desfavoráveis na alocação interna de recursos e restrições no comércio internacional. Assim os novos níveis da taxa cambial permitiram o lançamento de imposto sobre as exportações de produtos de origem agrícola e compensaram a eliminação dos créditos fiscais nas exportações de manufaturados, antecipando-se à sua redução gradativa até junho de 1983, conforme negociações internacionais, já tendo resultado inclusive na retirada de sobretaxas compensatórias às exportações de manufaturas brasileiras, no mercado norte-americano. Quanto às importações, a maxidesvalorização apresenta ainda efeitos compensatórios análogos, com referência à supressão do depósito prévio compulsório de 100% que incidia sobre seu valor.

No tocante aos capitais de empréstimo, também em dezembro de 1979, processaram-se algumas modificações na sistemática de admissão dos ingressos e no custo para o tomador final dos recursos, de forma a manter sua atratividade frente aos empréstimos no mercado doméstico, propiciando o giro dos contratos vincendos e facilitando a tomada de recursos adicionais, nos montantes sugeridos pelas autoridades governamentais. Assim, foi abolida a retenção compulsória de 50% sobre os montantes captados, mantendo-se, porém, o esquema de desembolso escalonado da outra metade, visando a reduzir o impacto da conversão cambial sobre a liquidez do sistema. O imposto de renda incidente sobre as remessas de juros e comissões bancárias, nestas operações, foi reduzido de 12,5% para 1,25%. Por outro lado, em dezembro, foram congelados os recursos em moeda estrangeira voluntariamente depositados no Banco Central (Resolução 432), que agora só podem ser movimentados para pagamentos das amortizações no exterior, para a conversão dos respectivos capitais de empréstimo em investimentos diretos (capitais de risco) ou, em casos especiais, a critério do Banco Central.

Em conclusão, pode-se dizer que o conjunto de alterações na política econômica ora analisado, além de favorecer o alcance das metas de curto prazo, representou a eliminação de um labirinto de normas administrativas e a simultânea recuperação da eficácia dos instrumentos de política de comércio exterior e da própria política monetária, especialmente no tocante aos impactos sobre a expansão monetária, oriundos dos orçamentos cambial e do setor público.

3. AS NOVAS PRIORIDADES SETORIAIS

Conforme se depreende tanto dos conceitos da estratégia de crescimento antes esboçados, quanto da condução da política econômica, tornou-se imperiosa a redefinição das prioridades nacionais, sem prejuízo daqueles objetivos e aspirações impostos pela própria evolução da sociedade e da economia do país.

No entanto, a continuidade do processo de desenvolvimento brasileiro defronta-se com um horizonte de possibilidades e restrições que induzem à aceitação de ordenações de prioridades, cujo exercício se manifesta no apoio privilegiado a alguns segmentos do aparelho produtivo.

Assim, no curto prazo, serão beneficiadas as atividades que possam contribuir, de imediato, para a atenuação das pressões inflacionárias e para a geração de excedentes exportáveis, qualificando especialmente, portanto, nas condições brasileiras, o setor agropecuário, tanto em termos de produtos finais, quanto na produção de matérias-primas. As condições agrícolas brasileiras oferecem ainda importante via complementar na reestruturação da matriz energética, pela possibilidade de substituição de parcelas consideráveis do consumo de gasolina automotiva e óleo diesel, que respondem por cerca de 50% do total consumido de derivados de petróleo, por carburantes vegetais.

Ressalte-se que o setor agrícola já havia sido contemplado, em abril de 1979, com um elenco de estímulos ao aumento da produção, mediante incremento tanto da área plantada quanto da produtividade setorial, apoiado nos instrumentos tradicionais de preços mínimos satisfatórios, aquisição de excedentes e suprimento adequado de crédito. Em resumo, no dizer das autoridades responsáveis pelo setor, a política agrícola propõe-se a financiar o que for plantado, garantir o que for colhido e reembolsar o que for perdido.

Neste particular, em vista do agravamento da questão energética e de seus efeitos sobre a economia brasileira, há que se destacar o Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL) dentre as soluções alternativas disponíveis.

Seu objetivo principal — aumento da produção nacional de álcool para fins carburante e industrial — a ser atingido em etapas consistentes com o remanejamento do complexo produção-transporte-consumo, compreende um conjunto integrado de atividades nas áreas de: produção de matérias-primas agrícolas e de equipamentos especiais; produção, distribuição e utilização do álcool e pesquisa e desenvolvimento tecnológico, cujos gastos estimados até 1985 correspondem a cerca de US\$ 5 bilhões.

Sob a ótica dos efeitos a mais longo prazo, cabe mencionar que o critério básico de hierarquização dos novos programas a cargo do próprio setor público ou sob sua ingerência prevê, além da perfeita definição das fontes de recursos, sua contribuição em termos de geração líquida de divisas e emprego, simultaneamente à capacidade de melhor utilizarem o parque doméstico de equipamentos e a disponibilidade de fatores e insumos produtivos. Nestas circunstâncias, e em adição ao setor agropecuário, qualificam-se os programas nas áreas de energia e infra-estrutura (especialmente transportes e armazenagem).

Em resumo, no atual estágio do desenvolvimento nacional, agricultura, energia e infra-estrutura constituem o trinômio de manutenção do dinamismo de longo prazo da economia brasileira, viabilizando sua estratégia de crescimento e fornecendo as condições necessárias à melhor repartição social dos benefícios do processo.

Como se verá a seguir, sobre estes setores concentrar-se-á, nos próximos anos, a colaboração financeira do Sistema BNDE, no cumprimento de sua função desenvolvimentista, no quadro institucional brasileiro.

4. A ATUAÇÃO DO SISTEMA BNDE

4.1. O Sistema BNDE: Uma Descrição Sumária

O Sistema BNDE é o principal instrumento da política de investimentos do Governo Federal. O Sistema é composto pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e suas quatro empresas subsidiárias, a saber:

- 1) FINAME — Agência Especial de Financiamento Industrial;
- 2) EMBRAMEC — Mecânica Brasileira S.A.;
- 3) FIBASE — Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações;
- 4) IBRASA — Investimentos Brasileiros S.A.

Em 1979, os desembolsos do Sistema chegaram a cerca de Cr\$ 112 bilhões, aproximadamente US\$ 4 bilhões. Este total corresponde, *grossa modo*, a 10% da formação bruta de capital fixo do país, devendo-se recordar, no entanto, que dada a participação do Sistema na quase totalidade dos projetos de maior relevância nacional, estes 10% são significativamente mais importantes, visto seu elevado poder de disseminação.

O BNDE é a instituição líder do Sistema, tendo como principal atribuição a oferta de recursos financeiros aos projetos considerados prioritários para o desenvolvimento nacional. O BNDE tem por objetivo o apoio ao setor privado, mas também contribui nos grandes projetos das empresas estatais. Sua principal modalidade de operação é o financiamento direto para a implantação ou expansão das unidades produtivas, no que toca ao capital fixo.

A FINAME tem como objetivo o financiamento da compra de equipamentos produzidos no país, sendo assim um poderoso instrumento de apoio à indústria brasileira de bens de capital.

As outras três empresas acima citadas foram concebidas para apoiar a capitalização da empresa nacional, através dos instrumentos de participação societária e de financiamento aos acionistas, para que eles elevem o capital de suas empresas.

A EMBRAMEC é a responsável por esta política no setor de bens de capital. A FIBASE, como indica sua razão social, atua no setor de insumos básicos, enquanto a IBRASA apóia os demais setores. Atualmente, dedica-se principalmente ao estímulo a projetos que visem à economia de petróleo, notadamente aqueles relativos à produção de álcool.

4.2. Princípios Básicos de Atuação

O Sistema BNDE observa quatro princípios básicos em sua atuação, tendo em vista as diretrizes traçadas pelo Governo:

1. Estímulo ao desenvolvimento sócio-econômico.
2. Desconcentração do crescimento econômico.
3. Apoio à empresa privada nacional.
4. Sintonia com as políticas de combate à inflação e de reequilíbrio do balanço de pagamentos.

O estímulo ao desenvolvimento sócio-econômico é um imperativo ditado pela necessidade de crescimento da produção e da oferta de empregos. Nesse sentido, a ação do Sistema BNDE dirige-se fundamentalmente aos pontos de estrangulamento da economia, procurando prevê-los e antecipar-se-lhes e assim combatê-los no momento adequado. Para tanto, dispõe o Sistema das condições técnicas necessárias e grande flexibilidade operacional.

No que diz respeito à desconcentração do crescimento econômico, o Sistema BNDE procura contribuir para a distribuição mais adequada dos resultados do desenvolvimento, em termos regionais e sociais. Nesse sentido, vale ressaltar a queda progressiva dos desembolsos do Sistema à região Sudeste, a mais rica do país: de fato, em 1978, o Sistema destinou 64,5% de seus recursos àquela região, enquanto que em 1980, prevê-se um percentual da ordem de 48,1%.

O apoio à empresa privada nacional reflete-se também na composição do Orçamento de Investimentos do Sistema. Atualmente, cerca de 70% dos recursos são destinados ao setor privado; além disso, quando são apoiados projetos do setor público fortalece-se o setor privado através dos efeitos de disseminação daqueles projetos.

No que toca ao quarto e último item, verifica-se que o Sistema BNDE está perfeitamente integrado ao esforço de combate à inflação, mediante a redução ou a extinção dos subsídios em suas linhas de crédito e o engajamento nos programas de desenvolvimento agrícola, os quais resultarão na expansão da oferta de alimentos e de matérias-primas. Da mesma forma, o Sistema tem grande tradição no estímulo a projetos que substituem importações, além de exercer forte ação indutora no sentido da elevação dos índices de nacionalização dos equipamentos e demais bens produzidos no país.

4.3. Ação do Sistema BNDE

Ao longo de sua história, o Sistema BNDE vem comprovando o alto nível de seu corpo técnico e a sua flexibilidade operacional, capaz de adaptar-se às condições cambiantes, próprias do processo de desenvolvimento.

O BNDE iniciou suas atividades apoiando programas destinados ao aproveitamento do potencial hidrelétrico do país. Nesta fase inicial, foi também importante o apoio ao reaparelhamento do setor ferroviário. Posteriormente, seguiu-se um período de concentração de esforços no desenvolvimento das indústrias básicas, notadamente do setor siderúrgico.

Durante a década de 60, o BNDE contribuiu significativamente para a diversificação do parque industrial do país, através de todo o apoio possível à empresa privada nacional.

Mais recentemente, a partir da chamada "crise do petróleo", o BNDE, de acordo com as diretrizes governamentais, orientou a sua ação no sentido de fomento à substituição de importações, particularmente as de insumos básicos e de bens de capital.

O BNDE seguiu as diretrizes governamentais, reforçou financeiramente a FINAME e criou as outras subsidiárias já mencionadas. Entre 1974 e 1979, o Sistema BNDE contribuiu significativamente para esta etapa de poupança de divisas.

Esta estratégia de defesa do balanço de pagamentos produziu bons resultados, devendo-se ressaltar a expressiva contribuição da FINAME, cujos financiamentos acusam uma elevação do índice de nacionalização de 50/60% em 1974 para 80/90% em 1979. A rubrica de máquinas e equipamentos

externamente deficitária em cerca de US\$ 3 bilhões em 1975, viu diminuir o saldo negativo, em 1979, para US\$ 1,3 bilhão.

4.4. As Novas Prioridades do Sistema BNDE

Em 1979/1980, o encerramento das tarefas acima mencionadas e o recrudescimento das pressões dos países membros da OPEP (aumento de 100% entre junho 1979 e junho 1980) requereram uma redefinição das prioridades do Sistema BNDE.

Sem negligenciar os setores antes contemplados, já que estes inserem-se na estratégia de poupança de divisas, a atual política pode assim ser resumida:

- a) o reconhecimento da necessidade de economizar energia, sobretudo petróleo e derivados;
- b) a necessidade imperativa de desacelerar a inflação, assegurando a oferta de alimentos à população, e ainda a produção de um excedente exportável;
- c) o apoio ao setor de infra-estrutura rural e urbana, visando simultaneamente a reduzir o consumo de combustíveis e a tornar mais ágil o escoamento das safras exportáveis.

No que toca às atividades agropecuárias, o BNDE firmou em 1979 um convênio com o Ministério da Agricultura, que prevê um desembolso de Cr\$ 100 bilhões até 1984 (a preços de 1979). Seguiram-se a este documento acordos com todos os Estados da Federação, com o objetivo de tornar eficaz o apoio do BNDE ao setor agrícola, que é, por sua natureza, pulverizado. Estes convênios, aliás, também incluem projetos específicos de infra-estrutura rural e urbana.

Deve-se ainda mencionar que o Sistema BNDE atua através de sua cadeia de agentes — bancos estaduais de desenvolvimento e bancos de investimento. Através destes agentes, o BNDE tem mantido o seu já tradicional apoio ao fortalecimento das pequenas e médias empresas nacionais.

4.5. Perspectivas para os Próximos Anos

O Sistema BNDE, parte integrante do Governo Federal, procura contribuir para a solução dos dilemas da aceleração inflacionária, da grande dependência do petróleo importado e do conseqüente déficit da balança comercial.

O Sistema BNDE vem participando dos esforços para economizar energia, seja pela substituição de petróleo e derivados por álcool, carvão e óleos vegetais, seja através de programas de conservação de energia.

Entretanto, não se deve ignorar uma conjuntura de escassez de recursos, dado que a luta contra a inflação é um objetivo prioritário.

Por outro lado, o BNDE não tem intenção de recorrer ao mercado internacional antes de esgotar as fontes nacionais. Na realidade, o BNDE só deseja empréstimos externos que complementem suas necessidades de realização das importantes tarefas de promoção do desenvolvimento sócio-econômico. A este respeito, deve-se observar a sólida posição financeira do BNDE junto aos meios bancários internacionais; de fato, o BNDE jamais faltou a seus compromissos, o que contribuiu para elevá-lo à categoria de tomador privilegiado.

5 - ANEXO ESTATÍSTICO

Apresentam-se, em anexo, tabelas indicativas da economia brasileira e posição do Sistema BNDE neste conjunto.

Tabela 1

Brasil - Indicadores Econômicos — (1972 a 1980)

Descrição	US\$ milhões									
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 (Jan-Jun)	
1. Produto Interno Bruto	117.263	136.353	151.167	160.135	174.357	182.652 ¹	193.547 ¹	205.761 ¹	216.000 ¹	
2. Dívida Externa Bruta	9.521	12.572	17.166	21.171	25.985	32.037	43.511	49.904	51.578	
2.1 Empréstimos em moeda	5.528	7.848	11.211	14.561	18.194	21.528	29.500	34.625	35.215	
2.2 Outros	3.993	4.724	5.955	6.610	7.791	10.509	14.011	15.379	16.363	
3. Reservas Internacionais	4.183	6.415	5.269	4.040	6.544	7.256	11.895	9.689	6.551	
3.1 Divisas	3.836	6.030	4.874	3.653	6.101	6.787	11.406	8.342	4.803	
3.2 Outras	347	385	395	387	443	469	489	1.348	1.748	
4. Dívida Externa Líquida	5.338	6.157	11.897	17.131	19.441	24.781	31.616	40.216	45.027	
5. Serviço da dívida	-1.557	-2.187	-2.572	-3.670	-4.796	-6.163	-7.865	-10.485	-3.680 ²	
5.1 Amortizações	-1.202	-1.673	-1.920	-2.172	-2.987	-4.060	-5.170	-6.381	-1.961	
5.2 Juros Líquidos	-355	-514	-652	-1.498	-1.809	-2.103	-2.695	-4.104	-1.719	
— Receitas	130	325	717	365	281	360	647	1.157	406	
— Despesas	485	840	1.370	1.863	2.090	2.462	3.342	5.261	2.125	
6. Exportações (FOB)	3.991	6.199	7.951	8.670	10.128	12.120	12.651	15.244	10.847	
7. Serviço da dívida/Exportações	0.39	0.35	0.32	0.42	0.47	0.51	0.62	0.69	0.69	
8. Dívida Externa Líquida/Exportações	1.34	0.99	1.50	1.98	1.92	2.04	2.05	2.64	—	
9. Importações (FOB)	4.235	6.192	12.641	12.169	12.346	12.023	13.639	17.961	11.220	
10. Importação de Petróleo e Derivados	409	711	2.840	3.073	3.846	4.081	4.485	6.773	5.186	
11. Import. Petróleo/Total Importado	9.7%	11.5%	22.5%	25.3%	31.2%	33.9%	32.9%	34.5%	46.2%	

Fonte: Banco Central do Brasil — Relatórios.

¹ Estimativas.² Janeiro — Abril.

Tabela 2

Brasil — Importação e Exportação de Máquinas e Equipamentos

US\$ milhões

Ano	Importação (A)		Exportação (B)		A — B	
	Valor	Cres. (%)	Valor	Cres. (%)	Valor	Cres. (%)
1975	3.934	+26	884	+43	3.050	+22
1976	3.556	-10	936	+6	2.683	-12
1977	3.073	-14	1.364	+46	1.737	-35
1978	3.553	+14	1.912	+40	1.610	-7
1979	3.775	+6	2.428	+27	1.304	-19
1980(Jan/Jun)	2.025	-	1.061	-	964	-

Fonte: Banco Central, Relatórios.

Tabela 3

Índices de Nacionalização dos Equipamentos em Projetos Financiados pelo Sistema BNDE

Setor	1974/1975 (%)	1979/1980 (%)
Siderurgia	22	70-80
Hidrelétricas	50	85-90
Cimento	50	95
Petroquímica	60	70-80
Papel e Celulose	50-60	80-85
Fertilizantes Nitrogenados	60	70
Fertilizantes Fosfatados	70	90
Mineração	50-60	80-90
Material Ferroviário	60	90-95

Fonte: BNDE.

Tabela 4

Desembolsos do Sistema BNDE e a Formação Bruta do Capital Fixo

Ano	Desembolsos do Sistema BNDE (A)	FBCF (B)	Cr\$ bilhões
			A/B (%)
1975	22,4	256	8,8
1976	32,7	370	8,4
1977	49,7	516	9,6
1978	74,1	767	9,7
1979	111,9	1.245	9,0

Fonte: BNDE e FGV.

Tabela 5

Sistema BNDE — Desembolsos — Desempenho Geral

Sistema BNDE	Cr\$ bilhões correntes							
	1978		1979		1980 (Jan/Jun)		1980 (Prev.)	
	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)
I - BNDE (Orç. Invest.)	62,1	83,8	90,2	80,6	56,0	77,6	139,4	78,6
II - Repasses às subsidiárias	22,3	30,1	33,9	30,3	18,9	26,2	53,1	29,9
III - (I - II) BNDE liq. ¹	39,8	53,7	56,3	50,3	37,1	51,4	88,3	49,8
IV - Subsidiárias ²	34,3	46,3	55,6	49,7	35,1	48,6	89,1	50,2
Finame	28,2	38,0	43,6	39,0	24,1	36,2	66,2	37,3
Embramec	1,3	1,8	2,0	1,8	1,0	1,4	2,9	1,6
Fibase	4,0	5,4	7,3	6,5	6,1	8,4	12,3	6,9
Ibrasa	0,8	1,1	2,7	2,4	1,9	2,6	7,7	4,4
V - Total (III + IV)	74,1	100	111,9	100	72,2	100	177,4	100

Fonte: BNDE.

¹Operações diretas e operações com agentes. Exclui repasses do BNDE às subsidiárias.²Compreende repasses do BNDE mais retornos de operações passadas.

Tabela 6

Sistema BNDE — Desembolsos — Distribuição Setorial¹

Setor ou Programa	Cr\$ bilhões correntes					
	1979		1980		1980	
			(Jan/Jun)		(Previsão)	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
1 - Indústria	75,9	67,8	45,9	63,5	100,6	56,7
1.1 Insumos Básicos	53,6	47,9	34,5	47,8	75,0	44,1
1.2 Bens de Capital ²	7,0	6,2	4,2	5,8	10,8	6,3
1.3 Bens de Consumo	5,8	5,2	2,8	3,8	7,2	4,2
1.4 Constr. Civil	4,4	3,9	3,2	4,4	6,7	3,9
1.5 Outras	5,1	4,6	1,2	1,7	2,0	1,2
2 - Agricultura ³	6,9	6,2	7,7	10,7	14,6	8,2
3 - Energia	9,7	8,6	5,4	7,5	19,5	11,0
4 - Infra-estrutura ⁴	10,8	9,7	8,3	11,5	32,0	18,1
5 - Outros	8,6	7,7	4,9	6,8	10,6	6,0
Total	111,9	100	72,2	100	177,4	100

Fonte: BNDE.

¹Classificação implantada em janeiro de 1980; os dados de 1979 estão estimados.²As operações da Finame estão distribuídas de acordo com o setor do mutuário.³Inclui apoio à produção de insumos, à infra-estrutura rural e à agroindústria.⁴Exclui apoio à infra-estrutura rural.

Tabela 7

Sistema BNDE — Desembolsos — Distribuição Regional

Região	Cr\$ bilhões correntes							
	1978		1979		1980		1980	
					(Jan/Jun)		(Previsão)	
	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)
Norte	1,1	1,5	2,3	2,1	2,3	3,2	6,8	3,8
Nordeste	14,2	19,2	24,2	21,6	16,6	23,0	41,8	23,6
Sudeste	47,8	64,5	62,2	55,6	35,8	49,6	85,8	48,4
Sul	9,7	13,0	21,0	18,7	15,4	21,3	3,7	9,0
Centro-Oeste	1,3	1,8	2,2	2,0	2,1	2,9	9,3	5,2
Brasil	74,1	100	11,9	100	72,2	100	177,4	100

Fonte: BNDE.

Tabela 8

Sistema BNDE — Desembolsos

Ano	Valores Correntes		Valores Constantes ¹	
	Cr\$ Bilhões	Crescimento ²	Cr\$ Bilhões	Crescimento ²
1976	32,7	+ 46%	161,1	+ 3%
1977	49,4	+ 51%	170,6	+ 6%
1978	74,1	+ 50%	184,8	+ 8%
1979	111,9	+ 51%	181,1	- 2%
1980 (Jan/Jun)	72,2	+ 55% ³	72,2	- 18% ³
1980 (Prev.)	177,4	+ 59% ⁴	—	—

Fonte: BNDE.

¹Valores atualizados para preços dos primeiros seis meses de 1980, com base no IGP (Col.2 - FGV).

²Em relação ao ano anterior.

³Em relação ao mesmo período do ano anterior.

⁴Em relação aos desembolsos de 1979.

Tabela 9

Sistema BNDE — Operações Aprovadas

Ano	Valores Correntes		Valores Constantes ¹	
	Cr\$ Bilhões	Crescimento ²	Cr\$ Bilhões	Crescimento ²
1976	66,9	+ 89%	329,9	+ 34%
1977	45,4	- 32%	156,8	- 52%
1978	153,6	+ 238%	383,2	+ 144%
1979	136,4	- 11%	220,7	- 42%
1980 (Jan/Jun)	109,5	119% ³	109,5	+ 16% ³

Fonte: BNDE.

¹Valores atualizados para preços dos primeiros seis meses de 1980, com base no IGP (Col.2 — FGV).

²Em relação ao ano anterior.

³Em relação ao mesmo período do ano anterior.