

Parte IV da Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico de 1962

A CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS DO BNDE: SUA EVOLUÇÃO NO PERÍODO 1952-1962

1. INTRODUÇÃO

As disponibilidades do Banco, durante o período 1952-1962, para o financiamento de empreendimentos essenciais ao progresso da economia nacional, podem ser classificadas em dois grandes grupos, segundo a sua natureza:

- recursos próprios, como o capital e reservas;
- recursos livremente administrados pela entidade, segundo os seus critérios e normas de ação, mas que não se incorporam às suas próprias disponibilidades, prevenindo-se a sua devolução. São duas as fontes de recursos dessa espécie: Fundo de Reaparelhamento Econômico, de existência transitória, alimentado por depósitos forçados, à disposição do Banco, e um empréstimo compulsório lançado como um adicional ao imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas; e empréstimos conseguidos através dos Acordos de Excedentes Agrícolas, ou Acordos do Trigo, assinados entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos.

Em cumprimento a dispositivos legais, são depositados no Banco os recursos integrantes de diversos Fundos, como o Federal de Eletrificação, Portuário, de Marinha Mercante etc. Tendo destinação especificada nos respectivos atos legais constitutivos, esses Fundos não podem, entretanto, ser utilizados diretamente pelo BNDE. Não afetam, por conseguinte, a sua capacidade de investimentos. Não serão, por esse

motivo, considerados nas seções subseqüentes, que contêm um breve exame da evolução dos recursos que podem ser empregados por ele no financiamento de projetos que houver selecionado.

2. FUNDO DE REAPARELHAMENTO ECONÔMICO

Originalmente, compunha-se o Fundo da receita do adicional ao imposto de renda, e de depósitos compulsórios por parte das companhias de seguros e capitalização, Caixas Econômicas Federais e Institutos de Previdência. A Lei nº 2.973, de novembro de 1956, que prorrogou a vigência das medidas de ordem financeira relacionadas com a execução do Plano de Reparelhamento e Fomento da Economia Nacional, excluiu os Institutos de Previdência da obrigatoriedade do depósito de uma parcela de suas receitas no BNDE.

As Caixas Econômicas Federais devem, de conformidade com as Leis 1.628/52 e 2.973/56, recolher ao Banco até 4% do valor total de seus depósitos, a critério do Ministro da Fazenda. Como esta autoridade não houvesse determinado em todos os exercícios passados, a efetivação dos mencionados recolhimentos, a capacidade de investimentos do BNDE sofreu um desfalque ponderável, até 1962, da ordem de Cr\$ 12,8 bilhões, na hipótese de recolhimento pela percentagem máxima (4 por cento).

Na prática, portanto, contou o Fundo apenas com a contribuição do adicional restituível do imposto de renda e depósitos e inversões diretas das empresas de seguros e capitalização.

a) – Adicional restituível

A Lei nº 1.474, de 26.11.1951, autorizou o lançamento de um empréstimo público, pelo prazo de cinco anos, e cujo produto seria obtido da seguinte forma:

- i) – 15 por cento de adicional sobre o imposto de renda a ser pago pelas pessoas físicas (cujo imposto a pagar fosse superior a Cr\$ 10 mil);
- ii) – 15 por cento sobre o imposto de renda a ser pago pelas pessoas jurídicas;
- iii) – 15 por cento sobre o imposto de renda arrecado na fonte; e
- iv) – 3 por cento sobre as reservas e lucros em suspenso, exclusive o fundo de reserva legal e as reservas técnicas das companhias de seguros e capitalização.

As importâncias assim tomadas seriam integralmente restituídas com uma bonificação de 25%, em títulos da dívida pública federal, no decurso do sexto exercício, após o respectivo recolhimento. Venceriam juros de 5% ao ano e seriam resgatadas a partir do exercício seguinte da sua emissão, em vinte prestações anuais, iguais.

Estimava-se que, através do mecanismo então instituído, estaria o Governo

Federal apto a captar, no curso de um quinquênio (1952-1956), poupanças internas da ordem de Cr\$ 10 bilhões. Estes constituiriam a contrapartida, em cruzeiros, indispensável à complementação de créditos no montante de US\$ 500 milhões, que seriam abertos ao Brasil, por organizações internacionais, nos termos de acordo de cooperação ajustado entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, a partir de negociações iniciadas em 1950. Os recursos em moeda nacional e estrangeira, assim mobilizados, seriam canalizados para os projetos integrantes do Programa de Reparcelamento elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

A Lei nº 1.518, de 24.12.1951, autorizou o Poder Executivo a contratar créditos ou dar a garantia do Tesouro Nacional a créditos obtidos no exterior, até o limite de US\$ 500 milhões, que se vinculassem à execução daquele Programa.

Completando esse aparelhamento institucional do Governo, a Lei nº 1.628, de 20.6.1952, criou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, para o fim específico de administrar os recursos destinados ao financiamento do Programa de Reparcelamento, e ampliou as possibilidades financeiras do respectivo Fundo, através da incorporação ao mesmo de depósitos compulsórios no BNDE, de:

- i) – até 4 por cento do valor total das Caixas Econômicas Federais. A contribuição desta fonte foi nula até agora;
- ii) – até 3 por cento da receita anual dos órgãos de previdência social, excluída a quota que cabe à União. Estes depósitos também não se efetivaram até 1956, quando foi revogada a medida pela Lei nº 2.973, desse ano;
- iii) – até 25 por cento do aumento anual das reservas técnicas das empresas de seguros e capitalização.

Os depósitos em apreço devem ser também restituídos integralmente no decurso do 6º exercício após o do respectivo recolhimento.

Ao se encerrar o primeiro prazo de vigência do empréstimo – 1952 a 1956 – o adicional havia rendido o montante de Cr\$ 11,998 milhões, valor este que, somado à contribuição das demais fontes (Cr\$ 2.933 milhões), cobriria a soma dos recursos em cruzeiros prevista como necessária para a execução do elenco de projetos aprovados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, à época de sua elaboração.

Três fatos, porém, contribuíram para que o esforço de mobilização de poupanças internas se revelasse insuficiente ante os investimentos necessários à concretização do Programa de Reparcelamento:

- i) – a parte que deveria caber às agências internacionais de financiamento, no montante de quinhentos milhões de dólares, não foi cumprida senão parcialmente (apenas 34% do total). Com isto, reformularam-se os projetos da Comissão Mista,

procurando-se deslocar para a indústria nacional o máximo das encomendas então previstas para o mercado externo, e adaptando-se os programas à reduzida disponibilidade de divisas;

ii) – o processo inflacionário elevou substancialmente os orçamentos dos projetos elaborados com base nos preços de 1951 e 1952;

iii) – do produto do adicional, no montante de quase Cr\$ 12 bilhões de cruzeiros, havia sido recolhido pelo Tesouro Nacional, no BNDE, ao fim do quinquênio, apenas Cr\$ 3.220 milhões, ou seja, 27% do total devido. Este fato foi prejudicial para as atividades do Banco sob duplo aspecto: além de retardar a execução do programa, os recursos recebidos muito tempo depois, já vinham erodidos pela inflação.

Evidentemente, o mecanismo de captação de recursos que se revelou inadequado mesmo para o atendimento de um objetivo tão restrito como o do Programa de Reaparelhamento da Comissão Mista, não poderia servir, com eficiência, a um plano tão amplo como aquele que foi proposto mais tarde pelo Governo do Presidente Kubitschek.

Com o lançamento do Programa de Metas e o breve esgotamento dos recursos do Banco, conseqüentes à cessação da vigência das disposições sobre o empréstimo compulsório, afigurava-se oportuno e altamente conveniente para a economia nacional, que se introduzissem profundas alterações na legislação relativa ao Fundo de Reaparelhamento Econômico, de modo a torná-lo um instrumento hábil de coleta de poupanças para aplicação em setores e projetos estratégicos, a começar pela eliminação de seu caráter transitório, incompatível com o processo de desenvolvimento econômico, dinâmico e permanente. Entretanto, as medidas tomadas, ao esgotar-se o prazo de vigência do empréstimo, foram de pequena monta. A Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956, apenas prorrogou o prazo de obrigatoriedade do empréstimo por mais dez anos e alterou a incidência do adicional sobre as pessoas físicas, que passou a ser cobrado nas seguintes:

Imposto de renda devido	Taxa do adicional restituível
Até Cr\$ 20.000,00	Isento
De mais de Cr\$ 20.000 e até Cr\$ 250.000	15%
De mais de Cr\$ 250.000 e até Cr\$ 1.000.000	20%
Acima de Cr\$ 1.000.000	25%

O adicional calculado sobre o imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas e sobre o arrecadado na fonte não teve sua taxa alterada, permanecendo, portanto, a mesma de 15 por cento. A taxa do adicional sobre as reservas e os lucros suspensos ou não distribuídos, em poder das pessoas jurídicas, com as exceções antes referidas, foi elevada de 3% para 4%.

A referida lei ainda determinou que o adicional restituível passasse a ser transferido diretamente das estações arrecadoras do imposto de renda ao Banco do Brasil, à conta e ordem do BNDE (Art. 11). Por outro lado, pelo Art.7º, foi determinado ao Tesouro Nacional recolher anualmente ao Banco a importância não inferior a Cr\$ 1 bilhão, até a liquidação final do montante do adicional retido. Estas medidas contribuíram para que a retenção do adicional, que era de 73% no fim de 1956 baixasse para 11% ao término de 1961, e a 5,3% a 31 de dezembro de 1962.

As modificações na cobrança do adicional ao imposto devido pelas pessoas físicas, que passou a ter uma certa progressividade, bem como a elevação da taxa sobre os lucros retidos, provocaram um pequeno aumento na receita real do Fundo.

O comportamento do adicional restituível no período de 1952 a 1962, e sua contribuição efetiva para a capacidade de investimentos do Banco pode ser visto, com maiores detalhes, no quadro a seguir reproduzido (em milhões de cruzeiros):

Anos	Valor do adicional restituível	Recolhimentos ao BNDE
1952	1.408	370
1953	1.675	1.028
1954	2.201	633
1955	2.971	1.189
1956	3.743	-
1952-1956	11.998	3.220
1957	4.479	3.197
1958	5.134	4.439
1959	7.094	6.518
1960	9.911	10.191
1961	14.085	19.695
1957-1961	40.703	44.040
1952-1961	52.701	47.260
1962	17.864	20.120
Soma	70.565	67.380
Juros mora	581	-
TOTAL GERAL	71.146	67.380

b) – Contribuição das companhias de seguros e capitalização

As companhias de seguros e de capitalização estão obrigadas a recolherem ao BNDE 25% do aumento anual de suas reservas técnicas ou, alternativamente, a aplicarem diretamente o correspondente a 40% do referido aumento em projetos de interesse do desenvolvimento econômico, aprovados pelo Banco.

A lei que estabeleceu essa obrigação (Lei nº 1.628, de 20.6.52) apenas concedia ao Ministro da Fazenda autorização para determinar, quando assim achasse conveniente, o montante a ser recolhido até o limite de 25% do aumento anual das reservas técnicas das referidas companhias. Com a Lei nº 2.973, de 26.11.56, é que os recolhimentos passaram a ser feitos independentemente de autorização, pelo limite inicialmente estabelecido.

A mesma lei consagrou as aplicações diretas (Art. 99, § 4º), mas já antes a fórmula havia sido praticada por via administrativa, em virtude de resolução da Diretoria do Banco. Em 1956, foram autorizados, sob esta modalidade, financiamentos da ordem de Cr\$ 193 milhões. Consistem no investimento feito diretamente pelas seguradoras de 40 por cento do incremento anual de suas reservas técnicas em projetos previamente aprovados pelo Banco, que controla também a sua execução.

O comportamento estatístico da fonte em estudo encontra-se discriminado no quadro a seguir (cifras em milhões de cruzeiros):

Anos	Recolhimentos ao BNDE	Aplicações Diretas	Total
1952	-	-	-
1953	177	-	177
1954	81	-	81
1955	227	-	227
1956	70	193	263
1952-1956	555	193	748
1957	130	165	295
1958	17	208	225
1959	32	404	436
1960	48	462	510
1961	79	480	559
1957-1961	306	1.719	2.025
1952-1961	861	1.912	2.773
1962	148	742	890
TOTAL GERAL	1.009	2.654	3.663

Pela observação do quadro acima, verifica-se, desde logo, como era de se esperar, aliás, acentuada preferência, pelas companhias de seguros e capitalização, para as aplicações diretas, posto que lhes asseguram perspectivas de melhor remuneração para os seus capitais. Desde 1956, ano em que se abriu a alternativa desta modalidade de contribuição, até 1962, as companhias de seguros e capitalização recolheram Cr\$ 524 milhões e aplicaram diretamente Cr\$ 2.654 milhões, numa relação,

portanto, de 1 para 5. Embora a contribuição desta fonte tenha sido bastante irregular em cada um dos primeiros exercícios do período, pelo fato de estar a mesma, então, na dependência de decisão administrativa, observa-se, nos últimos 4 anos, uma ascensão segura no conjunto dos recolhimentos e aplicações diretas.

Há que se distinguir as duas modalidades, pois enquanto os recolhimentos ao BNDE devem ser restituídos pela entidade, conforme determinado em lei, as aplicações diretas passam a ser de exclusiva responsabilidade das empresas beneficiadas.

3. ACORDOS DE EXCEDENTES AGRÍCOLAS

Em virtude de acordos celebrados entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos, nos termos da Lei n° 480, norte-americana, veio o Banco a contar com uma fonte adicional de recursos. De conformidade com esses acordos, conhecidos como Acordos de Excedentes Agrícolas, ou simplesmente como Acordos do Trigo, os produtos agrícolas adquiridos dos Estados Unidos são pagos em cruzeiros, a prazos longos e grande parcela dos recursos levantados com sua venda no País é emprestada ao Governo Federal, representado pelo BNDE. Até 31.12.62 haviam sido assinados 3 Acordos e recolhidos ao Banco os montantes de Cr\$ 1.510 milhões referentes ao 1° Acordo e Cr\$ 15.150 milhões relativos ao 2° Acordo, num total, portanto, de Cr\$ 16.660 milhões. Previu-se, inicialmente, a possibilidade de lhe serem entregues parcelas à conta do 3° Acordo, durante 1962, o que, entretanto, não chegou a ocorrer.

Os referidos recolhimentos se processaram segundo discriminação constante do quadro a seguir (valores em milhões de cruzeiros):

Anos	1º Acordo	2º Acordo	Total
1956	1.376	-	1.376
1957	134	1.624	1.758
1958	-	1.937	1.937
1959	-	2.965	2.965
1960	-	3.125	3.125
1961	-	3.611	3.611
1962	-	1.888	1.888
TOTAL	1.510	15.150	16.660

Embora se apresente como a terceira fonte de recursos em importância, correspondendo a 13,8% dos recursos mobilizados pelo Banco, esta é uma fonte bastante precária, podendo cessar a qualquer momento. Além do mais, essas contribuições não de ser restituídas, embora a longo prazo, já havendo se iniciado o pagamento das primeiras prestações.

4. RECURSOS PRÓPRIOS

O capital do Banco, iniciado com a dotação orçamentária federal de Cr\$ 20 milhões, e alimentado com os saldos operacionais da própria entidade e as remunerações do capital da União aplicado em sociedades de economia mista, atingiu, em 31 de dezembro de 1962, juntamente com as reservas, a soma de Cr\$ 27.783 milhões.

a) – Saldo operacional do BNDE

O BNDE, como entidade dedicada ao financiamento de programas de desenvolvimento, evidentemente não tem no lucro a sua motivação principal. É fatal, porém, que entre a receita proveniente de seus serviços (juros, taxas de abertura e fiscalização, comissões de avais, dividendos da participação societária etc), e as despesas administrativas, resulte uma diferença que, sendo positiva, representa recursos que devem reverter em benefício da própria finalidade do Banco. Acresce, ainda, a circunstância de que a grande soma de recursos que manipula provém de empréstimos que terão que ser reembolsados.

A lei prevê a transformação do saldo operacional em reservas e a incorporação destas no capital da entidade, toda vez que as mesmas atingirem ao nível do capital existente.

No quadro a seguir pode ser apreciada a evolução do saldo operacional do BNDE, desde a sua criação:

Anos	Cr\$ milhões
1952	1
1953	8
1954	58
1955	143
1956	399
1952-1956	609
1957	589
1958	1.224
1959	2.298
1960	3.848
1961	6.797
1957-1961	14.756
1952-1961	15.365
1962	11.260
TOTAL GERAL	26.625

b) – Remunerações do capital aplicado pela União em sociedades de economia mista

De acordo com o Art. 10 da Lei nº 2.973, de 26.11.56, as remunerações do capital aplicado pela União em sociedades de economia mista, à exceção da Petrobrás e estabelecimentos bancários, e da Cia. Siderúrgica Nacional, a partir da vigência da Lei 3.998, de 15.12.61, passaram a ser recolhidos diretamente ao BNDE e a acrescer o seu capital.

Estes recolhimentos se têm processado conforme quadro abaixo:

Anos	Cr\$ milhões
1957	101
1958	-
1959	47
1960	386
1961	671
1957-1961	1.205
1962	266
TOTAL GERAL	1.471

Esta fonte, se bem que de criação recente para que se possa estabelecer um prognóstico seguro de seu comportamento, não parece prometer contribuição substancial nos anos futuros. Nestes seis anos de vigência da Lei nº 2.973, a produção desta fonte foi de apenas Cr\$ 1.471 milhões.

c) – Retorno do capital financiado

O retorno do capital financiado, embora a rigor não se possa enquadrar entre os recursos próprios da entidade, pois que representado predominantemente por disponibilidades obtidas pelo Banco através de empréstimos (Fundo de Reparcelamento e Fundo do Trigo), não deixa de acrescer a sua capacidade financeira. O capital recuperado ainda permanece em poder do Banco devido à diferença entre os prazos para o resgate, pelo Banco, dos seus empréstimos e os de amortização estabelecidos.

Não obstante, a sua importância é relativamente pequena, pois o giro das aplicações do Banco é muito lento. Por suas próprias finalidades, é obrigado a financiamentos a longo prazo. Por vezes ainda a recuperação do principal do empréstimo não se faz nos prazos previstos em contrato, por dificuldades de ordem financeira dos

tomadores ou, o que é mais freqüente, por atrasos na execução dos projetos, o que faz aumentar a inércia de seus recursos. Refletindo tais situações, observa-se certa irregularidade no nível das amortizações, conforme mostrado no quadro abaixo. Deve ser dito, também, que os projetos financiados, sendo geralmente de grande porte e maturação lenta, o retorno de capitais teria que ser pequeno nos primeiros anos de financiamento da instituição.

Anos	Cr\$ milhões
1952-1954	-
1955	84
1956	96
1952-1956	180
1957	189
1958	463
1959	387
1960	347
1961	1.399
1957-1961	2.785
1952-1961	2.965
1962	1.827
TOTAL GERAL	4.792

5. RESUMO

O quadro seguinte possibilita uma visão de conjunto da evolução e composição da capacidade de investimento do Banco, desde a sua criação até o final de 1962. Verifica-se, através dele, que, nesse período, 70,5 por cento corresponderam a recursos obtidos por empréstimo, através do adicional ao imposto de renda, dos depósitos das companhias de seguros e dos Acordos do Trigo. As disponibilidades próprias representaram tão somente 23,3 por cento, embora manifestem tendência a aumentar, tendo alcançado no último ano 31,9 por cento contra 18,7 por cento em 1956. Os restantes 6,2 por cento provieram das aplicações diretas das seguradoras e do retorno de capital. Como os valores a preços correntes expressam referentes poderes de compra de bens e serviços para a realização dos investimentos financiados pelo Banco, as duas últimas colunas do quadro em referência descrevem a evolução de seus recursos a preços constantes, de 1962, utilizando-se para tanto o mesmo índice de preços mencionados no capítulo anterior.

ANOS	CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS DO BNDE, PREÇOS CORRENTES (Cr\$ milhões)					IDEM, A PREÇOS DE 1962	
	Recursos definitivos	Rec. obtidos p/emp	Aplic. diretas das Cias. Seguros	Retorno dos financ.	Total de Recursos	Cr\$ milhões	Índices (1962 =100)
1952	(*) 21	370	-	-	391	4.344	12
1953	8	1.205	-	-	1.213	12.130	33
1954	58	714	-	-	772	5.514	15
1955	143	1.416	-	84	1.643	10.268	28
1956	399	1.446	193	96	2.134	10.670	29
1952-1956	629	5.151	193	180	6.153	42.926	-
1957	690	5.085	165	189	6.129	27.859	77
1958	1.224	6.393	208	463	8.288	28.579	79
1959	2.345	9.515	404	387	12.651	30.856	85
1960	4.234	13.364	462	347	18.407	40.904	113
1961	7.468	23.385	480	1.399	32.732	51.955	143
1957-1961	15.961	57.742	1.719	2.785	78.207	180.153	-
1952-1961	16.590	62.893	1.912	2.965	84.360	223.079	-
1962	11.526	22.156	742	1.827	36.251	36.251	100
TOTAL GERAL	28.116	85.049	2.654	4.792	120.611	259.330	-

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL

1956	18,7	67,8	9,0	4,5	100,0	-	-
1962	31,9	61,1	2,0	5,0	100,0	-	-
1952-1962	23,3	70,5	2,2	4,0	100,0	-	-

(*) Capital Inicial de Cr\$ 20 milhões + Saldo operacional de Cr\$ 1 milhão

O confronto entre o volume de recursos capturados pelo BNDE e o volume total das poupanças realizadas pelos setores público e privado da economia regional, mais o saldo do Balanço de Pagamentos, em conta corrente, é útil, pois indicará se a canalização de poupanças para os setores e atividades fundamentais ao processo de desenvolvimento econômico, através da entidade, está aumentando ou não. É o que se faz na tabela abaixo (em Cr\$ bilhões, a preços correntes):

98 ■ MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO

ANOS	(x) POUPANÇAS TOTAIS DA ECONOMIA (A)	RECURSOS A DISPOSIÇÃO DO BNDE (B)	B/A (%)
1952	44,9	0,4	0,9
53	33,9	1,2	3,5
54	72,1	0,8	1,1
55	56,7	1,6	2,8
56	56,8	2,1	3,7
57	96,0	6,1	6,4
58	165,7	8,3	5,0
59	237,1	12,6	5,3
60	332,7	18,4	5,5

(x) – Poupança líquida do setor privado + poupança em conta corrente do Governo + saldo do Balanço de Pagamentos em conta corrente, consoante estimativas da Fundação Getúlio Vargas.