

Restrições à importação e incentivos fiscais para o setor de bens de capital no Brasil: 1975/79 *

WILLIAM G. TYLER **

Este artigo analisa o sistema de incentivos que visa a afetar os preços do setor brasileiro de bens de capital no que se refere à produção dirigida ao mercado interno. São examinadas separadamente cinco áreas que exercem influência sobre os lucros e sobre a competitividade das indústrias produtoras de bens de capital. Estas áreas são: política de taxa de câmbio, restrições à importação de bens de capital, incentivos fiscais aos produtores nacionais e aos usuários de bens de capital, incentivos financeiros e subsídios e proteção às indústrias nacionais fornecedoras de insumos para as indústrias de bens de capital. Quando da estimativa do efeito global e líquido de tais políticas, utiliza-se uma medida de proteção líquida sobre o produto final, a qual é aplicada às condições em vigor em 1978/79 para 16 indústrias produtoras de bens de capital. Tendo em vista o caráter altamente discricionário do sistema de proteção, uma variação na proteção dentro de uma determinada indústria, de acordo com o pacote de medidas de incentivo proporcionado pelos órgãos governamentais, foi considerada mais importante do que a variação de proteção ocorrida entre as próprias indústrias. De qualquer modo, quando os subsídios fiscais e creditícios são concedidos, os níveis de proteção proporcionados ao mercado produtor interno são muito altos, o que produz um viés antiexportação muito grande, oriundo das políticas econômicas aplicadas ao setor.

* A maior parte da pesquisa em que se baseia este trabalho foi realizada para o Banco Mundial. Além de agradecer a esta instituição, o autor gostaria também de expressar sua gratidão a Irwin Baskind, Regis Bonelli, Helenamaria Lobato, Javier Nogales, Affonso Celso Pastore, Wilson Suzigan, Raul Wagner dos Reis Velloso e a vários funcionários do Governo por seus conselhos e comentários. As opiniões aqui apresentadas são inteiramente aquelas do autor, não devendo ser interpretadas como as do Banco Mundial ou qualquer outra instituição com a qual ele mantém ou tem mantido vinculação.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA e da Universidade da Flórida.

1 — Introdução

O crescimento observado no setor brasileiro de bens de capital tem sido afetado pela política econômica. No Brasil, como em outros países, a política industrial afeta a rentabilidade relativa de certas indústrias *vis-à-vis* outras indústrias e a de transformação como um todo em relação a outros setores da economia. Dado que o Governo está envolvido em muito poucas atividades diretamente produtivas no setor de bens de capital, a rentabilidade deve servir como chamariz econômico a fim de atrair recursos para o setor. As políticas do Governo afetam a rentabilidade de diversas atividades econômicas, principalmente através de seu efeito sobre os preços relativos, conforme se pode ver através de duas dimensões. As relações entre, por um lado, os preços de um produto brasileiro comercializável (no nosso caso, um bem de capital) e, por outro, os preços de outros produtos são não só importantes como afetados pelas políticas econômicas. Os preços de todos os bens comercializáveis do Brasil *vis-à-vis* os não-comercializáveis são afetados pela administração da política da taxa cambial, que por sua vez afeta a competitividade internacional geral dos produtos brasileiros comercializáveis. Além do mais, outras políticas econômicas afetam os preços relativos dos produtos no Brasil. A análise deste trabalho se concentra nas possíveis diferenças entre os preços internacionais e internos, dada a aplicação (às vezes administrada de modo bastante discricionário) de diferentes instrumentos de política econômica.

Apesar de implementadas por diversos órgãos e níveis de Governo com objetivos que diferem amplamente, há basicamente cinco áreas de política que afetam a rentabilidade e competitividade da indústria brasileira de bens de capital: a política da taxa cambial, as restrições à importação de bens de capital, os incentivos fiscais aos produtores e compradores internos de bens de capital, os incentivos e subsídios financeiros e a proteção às indústrias nacionais que fornecem insumos ao setor de bens de capital.¹

¹ O modo como essas várias políticas se inter-relacionam foi desenvolvido através do uso de um modelo de equilíbrio parcial de oferta e demanda, num suplemento a este trabalho. Esse suplemento analítico pode ser obtido mediante pedido ao autor.

Cada uma dessas áreas de política será examinada separadamente. Subseqüentemente, será feita uma tentativa para avaliar o impacto quantitativo geral dessas políticas. A questão global é: até que ponto os bens de capital brasileiros são protegidos e promovidos em consequência da política econômica? Em seguida, um sistema para medir a proteção líquida é desenvolvido e aplicado às condições existentes em 1978/79. Não foram incluídas as mudanças que ocorreram no meio político com as reformas na política econômica anunciadas em dezembro de 1979.² A seção final apresenta algumas observações sobre a competitividade do setor brasileiro de bens de capital.

2 — A política da taxa cambial

A política da taxa cambial tem sido adotada no Brasil para uma série de objetivos não relacionados com o desenvolvimento industrial. A taxa vigente em 1975/79 foi altamente sobrevalorizada, sendo, portanto, desfavorável ao setor de exportação e, *ceteris paribus*, aos setores de substituição de importações. As estimativas variam quanto à extensão da sobrevalorização da taxa, mas situam-se geralmente entre 25 e 35%.³ Essas estimativas são necessariamente um tanto imperfeitas, pois envolvem por força suposições sobre os fluxos de capital, alterações em outras políticas, restrições tarifárias e comerciais externas ao Brasil e elasticidades dos preços.

As mudanças na política da taxa cambial ao longo do tempo podem afetar o grau de sobrevalorização. Mas em anos recentes tem havido pouca alteração na administração dessa política. A política adotada pelo Governo é a de desvalorizar a moeda regularmente, de acordo com a inflação interna e aquela ocorrida nos seus principais parceiros comerciais. O objetivo tem sido manter a paridade

² As políticas descritas neste estudo são, portanto, aquelas em vigor durante o período 1978/79.

³ Algumas estimativas podem ser encontradas nos seguintes trabalhos: Affonso Celso Pastore, José Roberto M. de Barros e Décio Kadota, "Sobre a Taxa de Câmbio: Resultados Adicionais e uma Réplica à Análise de Bacha", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 8, n.º 2 (agosto de 1978), pp. 437-474; e Claudio R. Contador, "A Taxa Social de Câmbio" (1979).

da moeda com o poder aquisitivo real. Uma análise recente dos movimentos da taxa no Brasil indica que a taxa de câmbio real, ajustada para a inflação interna e a internacional, não sofreu alterações substanciais nos últimos cinco anos.⁴ Tem-se observado um ligeiro declínio no índice de paridade aquisitiva da taxa, indicando isto que o cruzeiro tem sido gradualmente desvalorizado em termos de outras moedas. Essa depreciação real não tem sido dramática, e de fato pode ser um tanto exagerada pela utilização de pesos comerciais de anos anteriores. Ademais, devido ao importante aumento exógeno nos preços de importação do petróleo, pode-se argumentar que o índice de depreciação da taxa poderia ter sido maior. Essa visão é sugerida pelo fato de que, a partir de meados dos anos 70, aumentaram as restrições às importações. Todavia, o grau de sobrevalorização da taxa provavelmente não se alterou de maneira apreciável durante os últimos cinco anos. Assim, as mudanças na política da taxa cambial em anos recentes não foram significativas a ponto de *alterar* a rentabilidade e a competitividade relativa do setor brasileiro de bens de capital.

3 — Restrições à importação

As restrições à importação *per se* englobam barreiras tarifárias e não-tarifárias. Dado que elas são mais visíveis e mais prontamente quantificáveis, grande parte da atenção dedicada às restrições comerciais no Brasil tem-se concentrado nas tarifas. Mas estas, apesar de significativas, não constituem a principal forma de restrição às importações no Brasil. Um esquema de depósito sobre importações, algumas restrições diretas à importação para empresas do Governo, uma preferência pela origem nacional nas compras do Governo e um sistema de incentivos fiscais servem para restringir as importações de bens de capital, bem como de outros produtos. Quanto ao setor interno, os efeitos são o aumento dos preços e a elevação dos níveis de produção. Quando considerados em conjunto, os con-

⁴ Entre outros estudos, pode-se ver IPEA/IPLAN, "Considerações à Política Cambial Brasileira Pós-1973", trabalho inédito (novembro de 1979).

troles indiretos sobre as importações constituem um sistema implícito de cotas. Contudo, a determinação do que pode ser importado está relacionada com os níveis das tarifas, conforme examinaremos adiante. Embora fosse desejável fazer comparações diretas dos preços para avaliar quantitativamente o impacto das restrições à importação no Brasil, fomos impedidos de efetuar os cálculos numa base significativa devido à falta de dados adequados. As tarifas sobre bens de capital variam de 7 a 205%, mas os extremos são limitados em importância. As tarifas sobre os tipos mais comuns de equipamento vão de 35 a 55%. Uma média aritmética simples das taxas nominais das tarifas sobre bens de capital para todos os produtos listados na tabela tarifária era de 45,8% em 1974.⁵ Ponderando a média desse mesmo ano pelas importações, temos uma média de 40,8%. Havia crescentes pressões no balanço de pagamentos em 1974/75 e, conseqüentemente, houve algum ajustamento para cima nos níveis das tarifas. A maior parte desse reajuste ocorreu em 1975. Em 1977, a média das tarifas ponderada pelas importações era de 46,6% para todos os bens de capital, como se pode ver na Tabela 1. Os aumentos das tarifas parecem mais pronunciados se o ano de 1972, antes da crise do petróleo, em 1973, for utilizado como ponto de referência. A Tabela 2 apresenta uma comparação entre os níveis das tarifas em 1972 e 1976 para os seis principais itens de bens de capital na classificação da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM). Como se pode ver, todas as categorias registraram aumentos nas tarifas nominais, com exceção do grupo de construção naval, com baixas tarifas nominais.

Um quadro semelhante de crescente proteção tarifária é apresentado pelas mudanças observadas nas tarifas realizadas. Conforme examinaremos adiante, as isenções e reduções tarifárias são características comuns da política comercial e industrial no Brasil. Essas reduções refletem-se nas taxas das tarifas realizadas, que são computadas dividindo-se as receitas tarifárias realmente arrecadadas pelas importações. A Tabela 2 demonstra que em todas as categorias, menos numa, houve redução nos níveis de isenção entre 1972 e 1976. As tarifas realizadas aumentaram acentuadamente, e no caso das

⁵ Marcos G. Fonseca, Akihiro Ikeda e José Paulo Z. Chahad, *Pesquisa Complementar sobre Substituição de Importação de Bens de Capital* (FIPE, fevereiro de 1978), parte A, pp. 203-204.

TABELA I
Taxas nominais e realizadas das tarifas e do IPI sobre importações
brasileiras, por utilização do produto — 1977

	1977 Importações (CIF) (Em US\$ Milhões)	Parcelas Percentuais das Importações de 1977	Taxas das Tarifas		Alíquotas do IPI	
			Nominais ^a (%)	Realizadas ^b (%)	Nominais ^a (%)	Realizadas ^b (%)
Bens de Consumo Não-Duráveis	542,8	4,1	91,3	13,5	6,6	5,2
Bens de Consumo Duráveis	157,2	1,2	115,0	24,7	24,1	8,6
Óleos Combustíveis e Lubrificantes	4.411,3	33,3	1,2	0,1	2,0	1,8
Produtos Intermediários para a Agricultura	552,9	4,2	14,8	0,1	1,9	0,0
Produtos Intermediários para a Indústria	4.275,3	32,2	35,8	14,1	7,2	4,2
Materiais de Construção	194,0	1,5	51,5	5,4	8,2	2,4
Bens de Capital para a Agricultura	71,3	0,5	20,6	8,6	5,3	0,7
Máquinas e Ferramentas	9,0		30,6	15,7	5,8	1,2
Outros Equipamentos	2,4		15,6	0,0	0,6	0,0
Equipamento de Transporte	59,9		30,0	7,9	5,4	0,7
Bens de Capital para a Indústria	2.286,8	17,3	46,3	17,2	10,1	5,1
Máquinas de Escritório e Instrumentos						
Científicos	347,5		31,2	15,0	14,9	9,7
Ferramentas	44,6		57,4	40,0	12,3	9,4
Peças e Acessórios de Máquinas	284,4		46,9	20,4	7,9	4,6
Maquinaria Industrial	1.218,7		41,1	11,7	7,3	2,7
Outros Equipamentos Fixos	401,4		73,7	30,9	15,6	8,5
Equipamento de Transporte ^c	755,5	5,7	49,0	5,4	7,8	1,1
Peças e Acessórios	394,7		67,9	9,1	9,0	1,5
Equipamento Móvel de Transporte	290,0		28,1	1,1	6,6	0,5
Equipamento Fixo de Transporte	56,7		28,1	0,8	6,1	0,2
Diversos	14,1		4,1	0,5	0,0	0,0
Total de Importações de Bens de Capital ^d	3.123,6	23,6	46,6	14,1	9,4	4,0
Total de Importações	13.257,0	100,0	29,6	8,9	5,9	3,2

FONTE: Os números foram compilados com base em dados não publicados, gentilmente fornecidos pelo CIEF.

^a As taxas tributárias nominais são aquelas que estavam vigorando se todos os impostos fossem pagos.

^b As taxas realizadas foram calculadas dividindo-se as arrecadações reais de impostos pelas importações CIF.

^c Os veículos para uso pessoal estão incluídos nos bens de consumo duráveis.

^d As importações de bens de capital incluem bens de capital para a agricultura, bens de capital para a indústria e equipamento de transporte.

TABELA 2

*Taxas nominais e realizadas das tarifas sobre importações brasileiras,
por classe de importação — 1972 e 1976*

Capítulo da NBM	Grupos de Produtos	Taxa Nominal ^a das Tarifas (%)		Taxa Realizada ^b das Tarifas (%)	
		1972	1976	1972	1976
84	Máquinas	34,4	41,1	7,2	12,5
85	Máquinas Elétricas	43,5	68,9	12,2	29,0
86	Equipamento Ferroviário	28,5	48,8	0,3	3,1
87	Automóveis, Caminhões e Tratores	30,9	63,8	10,4	16,9
88	Aeronaves	7,0	33,5	0,9	0,7
89	Construção Naval	7,8	7,2	0,08	0,1

FONTE: Ministério da Fazenda, *Comércio Exterior do Brasil: Importação, 1976*; e dados não publicados, gentilmente fornecidos pelo CIEF.

^a As taxas nominais das tarifas são aquelas que estariam em vigor se todas as tarifas fossem pagas.

^b As taxas realizadas das tarifas foram calculadas dividindo-se as arrecadações reais das tarifas pelas importações CIF.

importantes categorias de maquinaria e máquinas elétricas o aumento foi proporcionalmente maior do que o das tarifas nominais.

Um exame do total de importações de bens de capital num período de tempo mais longo revela também que houve compressão das reduções e isenções tarifárias em anos recentes. A Tabela 3 mostra que a taxa média das tarifas realizadas para todos os bens de capital aumentou de uma média anual de 9,6% em 1970/72 para 14,1% em 1977. É interessante também assinalar que o aumento nas tarifas realizadas sobre bens de capital em 1976 e 1977 foi precedido de um declínio em 1973 e 1974. Esse declínio foi devido a uma liberalização nas aprovações oficiais de projetos industriais que incorporavam isenções e reduções tarifárias, exercida pelo Governo nos anos de euforia de rápido crescimento de 1972 e 1973.

A estrutura das tarifas nominais e realizadas sobre bens de capital pode ser vista nas Tabelas 1 e 4. Ambas apresentam um quadro compatível, embora o nível de desagregação seja maior na Tabela 4. Esta última apresenta, entre outras coisas, os dados sobre tarifas, em 1976, compilados e agrupados na forma da tabela de insumo-produto do IBGE. São apresentadas informações sobre 16 indústrias de bens de capital, entre as quais máquinas e equipamentos indus-

TABELA 3

Taxas das tarifas realizadas para o total de importações e para as importações de bens de capital, em anos selecionados — 1964/77

Anos	Todas as Importações (%)	Importações de Bens de Capital (%)
1964	10,0	9,6
1967	10,8	10,3
1970	10,6	10,1
1971	9,7	9,3
1972	9,9	9,5
1973	8,7	8,3
1974	7,2	6,9
1976	10,0	16,2
1977	8,9	14,1

FONTES: Os dados relativos a 1964/74 foram obtidos em Flávio Pinheiro de Castelo Branco, *Importações de Bens de Capital e Substituição de Importações*, tese de mestrado (Universidade de Brasília, 1976), p. 61. Os dados referentes a 1976 e 1977 são do CIEF.

triais é de longe a mais importante. Em 1976, os produtos incluídos nessa categoria foram responsáveis por 1/3 do total de importações de bens de capital do Brasil.⁶ As tarifas nominais sobre esses produtos apresentavam uma média de 40%. Embora uma série de outras indústrias de bens de capital apresentem níveis semelhantes de tarifas, as taxas tarifárias são acentuadamente maiores para as indústrias de equipamento elétrico e maquinaria, com médias de 76 e 81%, respectivamente. As tarifas mais elevadas encontram-se nas duas categorias industriais que incluem necessariamente alguns bens de consumo duráveis. Tanto em equipamento eletrônico quanto em motores e peças para veículos, é impossível separar os itens de con-

⁶ Em 1970, essa indústria era responsável por 19% da produção total de bens de capital no Brasil, mais do que qualquer uma das outras 15 indústrias. IBGE, *Matriz de Relações Interindustriais: Brasil, 1970* (Rio de Janeiro: IBGE, 1976). A informação publicada na descrição da tabela foi utilizada para classificar as informações sobre importação e tarifas, apresentadas na Tabela 4, classificadas de acordo com o formato da tabela de insumo-produto do IBGE.

TABELA 4

Taxas de subsídios tarifários e fiscais à importação de bens de capital

Código da Classificação Setorial do IBGE	Indústria	Taxa Nominal da Tarifa ^a (1976)	Taxa Realizada da Tarifa ^b (1976)	Taxa Nominal do IPI ^a (IPI)	Subsídio Fiscal através de Créditos para IPI e ICMS ^c (% IPI)
121	Bombas e Motores	45,5	13,0	6,0	22,4
122	Pecas para Máquinas	49,4	28,3	14,5	20,8
123	Máquinas e Equipamentos Industriais	40,2	9,2	7,6	21,0
124	Máquinas e Equipamentos Agrícolas	27,9	11,7	5,7	16,8
125	Máquinas e Equipamentos de Escritório e Aparelhos Domésticos	41,2	17,1	19,1	24,9
126	Tratores	26,7	4,9	5,2	23,0
131	Equipamentos para Energia Elétrica	55,4	17,1	7,0	19,4
132	Condutores Elétricos	42,4	20,5	13,9	20,0
133	Equipamento Elétrico	76,4	34,4	14,8	20,2
134	Máquinas Elétricas	81,4	28,1	14,1	25,7
135	Equipamento Eletrônico	100,8	18,8	22,9	20,0
136	Equipamento de Comunicações	69,9	42,0	14,4	26,5
142	Carminhões e Ônibus	37,6	8,7	10,7	26,0
143	Motores e Peças para Veículos	105,6	26,5	13,2	25,8
144	Construção Naval	7,3	0,1	9,7	23,5
145	Equipamento Ferroviário e Aeroviário	42,6	2,1	7,4	15,5

FONTES: As estimativas das colunas 1-3 foram elaboradas com base em dados do CIEF, publicados em Ministério da Fazenda, *op. cit.*. Os dados da coluna 4 são estimativas apresentadas em Afonso Celso Pastore, José Augusto Arantes Savasini e Joel de Azambuja Rosa, "Quantificação dos Incentivos às Exportações", (Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1977), mimeo.

^a As taxas tarifárias nominais são aquelas que estariam vigorando se todos os impostos fossem pagos, pontuadas pelas importações.

^b As tarifas realizadas foram calculadas dividindo-se as arrecadações tarifárias pelas importações CIF.

^c Os subsídios fiscais através de créditos para o IPI e o ICMS são estimativas elaboradas com dados de 1975.

sumo do uso final, para os quais as tarifas tendem a ser maiores. Dado que, ao contrário de 1974/75, o período 1976/79 presenciou poucas alterações nas tarifas, as tarifas nominais de 1976 podem ser consideradas como razoavelmente representativas das condições de proteção tarifária em 1978/79.

Além das tarifas, são também lançados impostos alfandegários sobre as importações. O IPI, formalmente um imposto sobre o valor do produto, é lançado sobre o valor CIF das importações mais a tarifa nominal. Mesmo variando de produto a produto, a alíquota do IPI para todos os bens de capital é, em média, de cerca de 10%. As Tabelas 1 e 4 apresentam uma desagregação das taxas nominais e realizadas do IPI. Encontramos taxas nominais relativamente baixas para tratores (5%), máquinas e equipamentos agrícolas (6%) e máquinas e equipamentos industriais (8%), enquanto as taxas mais elevadas vigoram para equipamento eletrônico (23%) e máquinas e equipamentos de escritório e aparelhos domésticos (19%). Apesar de as taxas do IPI afetarem de maneira importante a proteção líquida, as alíquotas são determinadas por critérios que não apresentam relação evidente com as políticas comerciais ou de industrialização. Além do IPI, as importações também são taxadas com o ICM, que consiste atualmente numa alíquota uniforme de 14% sobre todos os produtos na maioria dos Estados, sendo também lançado sobre o valor total do item importado ao preço CIF, mais tarifa nominal e IPI. São também cobradas taxas portuárias, representando cerca de 6% do valor FOB das importações. Ao contrário das tarifas, do IPI e do ICM, as taxas portuárias jamais recebem isenção. Todos os impostos alfandegários (IPI, ICM e taxas portuárias), apesar de afetarem os preços relativos, são lançados com objetivos estranhos à política comercial. Ao contrário das tarifas, esses impostos não registraram variações apreciáveis no período 1973/78.

Apesar de as tarifas nominais terem aumentado a partir de 1973, a maior parte do aumento nas restrições à importação, observadas desde então, tomou a forma de ampliação das barreiras não-tarifárias. Em 1975, foi estabelecido um sistema de depósito sobre as importações. Esse sistema, em novembro de 1979, envolvia um depósito prévio de 100% sobre o valor FOB das importações, pelo período de um ano, sem juros nem correção monetária. Exceto em caso de

isenção, o depósito sobre importação é aplicado a todas as importações de bens de capital e a uma série de outros produtos. Com uma inflação anual de 40% em 1977/78, o sistema de depósito sobre importação implicou uma sobrecarga de mais de 40% às importações, dependendo da taxa de juros previamente determinada. As taxas nominais efetivas de juros eram, em média, de 50% ao ano em 1977/78 no sistema bancário comercial. Tomando esse número como representando o custo de oportunidade da moeda, o depósito compulsório sobre a importação equivale a uma tarifa de 50% lançada sobre o preço FOB das importações. Se a taxa de inflação e as taxas de juros nominais efetivas diminuírem no futuro, o montante de proteção proporcionada através do sistema de depósito sobre as importações registrará uma redução correspondente. O depósito prévio compulsório sobre as importações aplica-se uniformemente à maioria dos produtos manufaturados. Na prática, contudo, as importações de bens de capital são mais passíveis de isenção do depósito do que outras importações.

Além das restrições indiretas às importações, operando de um modo ou de outro através do mercado, também são exercidos controles diretos sobre as importações, sobretudo as do setor público. As compras do Governo têm constituído uma força poderosa para a expansão do setor brasileiro de bens de capital.⁷ Conseqüentemente, mudanças na política de compras do Governo afetam amplamente o setor. O setor público, incluindo as empresas do Governo, era responsável por mais de 50% da formação total de capital no Brasil em anos recentes.⁸ Em 1975, foi responsável por uma grande parcela do total de bens de capital importados, em decorrência de programas de investimento previamente autorizados e em andamento.

⁷ Para o desenvolvimento desse argumento, o leitor deve consultar Regis Bonelli e Luiz Otavio Façanha, "A Indústria de Bens de Capital no Brasil: Desenvolvimento, Problemas e Perspectivas", in Wilson Suzigan (ed.), *Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978), n.º 28, pp. 309-372.

⁸ Para um bom exame da magnitude do impacto do Governo sobre a economia, ver Werner Baer, Isaac Kerstenetsky e Annibal V. Villela, "The Changing Role of the State in the Brazilian Economy", in *World Development*, vol. 1, n.º 11 (novembro de 1973).

As tentativas de sustar a maré de importações das empresas públicas, tanto com objetivos relacionados ao balanço de pagamentos quanto para promover o setor interno de bens de capital, resultaram numa série de medidas. O setor público, inclusive as empresas do Governo, está proibido de importar diretamente qualquer bem de consumo, assim como de importar ou comprar máquinas, equipamentos e veículos produzidos no exterior, a menos que não haja um equivalente nacional satisfatório disponível. Em outras palavras, a "lei dos similares nacionais" aplica-se a todas as compras do Governo. Na licitação internacional (acompanhando, por exemplo, financiamento do Banco Mundial), uma preferência de 15% é atribuída aos fornecedores internos. Finalmente, um orçamento rigoroso das importações para os órgãos públicos e empresas do Governo tornou-se prática corrente. Todos os organismos governamentais devem agora submeter à aprovação do Presidente, através da Secretaria de Planejamento, um orçamento anual de divisas, incluindo uma justificação detalhada das importações. O exame desses orçamentos, em grande parte motivado por considerações relativas ao balanço de pagamentos, juntamente com o desejo da Secretaria de Planejamento de estender sua influência e poder, tornou-se cada vez mais meticuloso e profundo. A exigência de orçamento e aprovação para as importações públicas equivale à imposição de um sistema tácito de cotas de importação. Como resultado desses esforços para orçar e restringir as importações do Governo, tem-se registrado um declínio em tais importações, sendo que as reduções na importação de bens de capital são responsáveis por grande parte dessa queda. Um estudo de 69 grandes empresas estatais, realizado pela Secretaria de Planejamento, mostra que as importações dessas empresas caíram de cerca de US\$ 3 bilhões em 1975 para US\$ 1,8 bilhão em 1977.⁹

A parte mais complexa do sistema de proteção aplicado à indústria brasileira de bens de capital envolvia o sistema de incentivos para projetos industriais aprovados por órgãos do Governo, principalmente o CDI. Se um projeto obtém aprovação oficial, uma série de incentivos e benefícios pode ser concedida. Esses incentivos variam de programa a programa, mas incluem sempre: a) a redução

⁹ Esses números foram citados por um funcionário da Secretaria de Planejamento, numa entrevista.

dos impostos sobre as importações; b) a redução dos impostos alfandegários sobre as importações; c) a isenção do depósito prévio sobre as importações; d) o acesso a créditos oficiais subsidiados; e) a isenção do IPI e do ICM para a compra de bens de capital produzidos internamente; f) a concessão de um subsídio fiscal, no caso de lançamento do IPI, para compra de bens de capital produzidos internamente; e g) a autorização de depreciação acelerada, a ser incluída na declaração de imposto de renda, para o caso de equipamento de capital produzido internamente. Dado que esses benefícios são substanciais, a maioria dos projetos de investimento industrial é submetida para aprovação ao CDI ou a outros órgãos com poder de conceder incentivos. Nos últimos quatro anos, o exame dos projetos de investimento tornou-se muito mais rigoroso e aumentou a relutância em conceder amplas reduções tarifárias a bens de capital importados. Os funcionários do Governo têm combinado seus esforços no sentido de reduzir o conteúdo de importação dos projetos de investimento durante o processo de aprovação.

O estreitamento das exigências para aprovação do CDI é apresentado na Tabela 5. No início dos anos 70, houve um rápido crescimento das aprovações. No período após seu estabelecimento em 1964, o CDI adotou uma política de concessão virtualmente indiscriminada de incentivos. Com o agravamento das condições do balanço de pagamentos em 1974, o CDI tornou-se mais seletivo. Houve um declínio acentuado no número de projetos aprovados, de um máximo de 2.851 em 1973 para 130 em 1979. Contudo, acompanhando essa redução ocorreu um aumento no tamanho médio dos projetos em decorrência de esforços deliberados do CDI para desencorajar pequenos projetos. O tamanho médio dos projetos aprovados pelo CDI aumentou do equivalente a US\$ 1,3 milhão em 1973 para US\$ 13,2 milhões em 1979.

A aprovação de projetos de investimento pelo CDI baseia-se numa série de critérios.¹⁰ Um projeto só poderá obter os incentivos oficiais proporcionados pelo CDI se estiver incluído em certos setores amplamente definidos. Atualmente, os setores prioritários são: a) bens

¹⁰ A melhor análise do papel do CDI e da política industrial global de que se dispõe atualmente encontra-se em Wilson Suzigan, "Política Industrial no Brasil", in Wilson Suzigan (ed.), *op. cit.*, pp. 35-98.

TABELA 5
Aprovações do CDI – 1971/79

Anos	Número de Projetos Aprovados	Valor Total do Investimento Fixo	
		US\$ Milhões	Cr\$ Correntes em Milhões
1971	755	n.d.	n.d.
1972	1.904	n.d.	n.d.
1973	2.851	3.592	21.918
1974	1.976	4.292	31.360
1975	871	2.028	20.990
1976	284	8.503	96.397
1977	203	4.213	48.825
1978	199	3.187	54.787
1979	130	1.716	44.611

FONTE: CDI, relatórios anuais de vários anos.

NOTA: Os valores em cruzeiros foram convertidos em dólares à taxa média de câmbio oficial para o ano.

de capital; b) produtos básicos de metal e produtos intermediários de metal; c) produtos químicos, petroquímicos e farmacêuticos; d) produtos intermediários não-metálicos; e) produtos automobilísticos; e f) bens de consumo. Dado que essa lista omite muito poucas indústrias, é difícil discernir o que significa a expressão “prioritário”. Ser uma indústria “prioritária” significa simplesmente que ela se qualifica, juntamente com outras indústrias prioritárias, para os incentivos do CDI. Receber realmente os incentivos pode ser outra questão.

Dentro da lista abrangente de setores prioritários, ou qualificados, certas indústrias têm recebido mais ênfase do que outras. A Tabela 6 resume as aprovações concedidas pelo CDI em 1977. Conforme se verifica, as indústrias de bens de consumo receberam baixa prioridade, especialmente quando consideradas em termos de sua importância proporcional na produção do setor de transformação. O setor de bens de capital é duplamente beneficiado. Primeiro, é em si um setor prioritário, sendo responsável por 15% do total de investimentos fixos aprovados nos projetos do CDI em 1977. Em segundo lugar, os incentivos concedidos a outros setores resultam

TABELA 6

Valor dos projetos aprovados pelo CDI em 1977

Setores	Projetos Apro- vados	Emendas aos Projetos Apro- vados		Compras de Máquinas e Equipamentos Aprovados			Total de Investi- mentos Fixos Apro- vados (Cr\$ Milhões)		Parcela Soterial do Total de Investi- mentos Fixos Aprovados (%)
		Projetos Apro- vados	Projetos Apro- vados	Impor- tados (Cr\$ Milhões)	Produ- zidos Interme- diamente (Cr\$ Milhões)	Impor- tados como % do Total	Total de Investi- mentos Fixos Apro- vados (Cr\$ Milhões)	1977	
I - Indústrias de Bens de Capital	62	146	1.772	1.864	48,7	7.350	15,1	2,0	
II - Produtos Básicos de Metal e Produtos Intermediários de Metal	50	255	1.871	6.788	21,6	12.680	25,9	78,8	
III - Produtos Químicos, Petroquí- micos e Farmacêuticos	19	87	2.284	4.532	33,5	12.500	25,8	15,0	
IV - Produtos Intermediários Não- Metálicos, Cimento, Papel e Produtos de Celulose	18	70	947	7.069	11,8	10.744	22,0	2,1	
V - Produtos Automobilísticos	22	39	661	1.098	37,6	2.619	5,4	0,8	
VI - Indústrias de Bens de Consumo	32	126	274	1.506	15,4	2.841	5,8	1,3	
Total	203	723	7.809	22.856	25,5	48.825	100,0	100,0	

FONTE: Conselho de Desenvolvimento Industrial, Relatório de Atividades, 1977, pp. 10-80.

na compra de bens de capital subsidiados, produzidos internamente. Em relação ao total de compras de máquinas e equipamentos aprovadas em 1977, as importações foram responsáveis por apenas 25,5%, percentagem esta substancialmente menor do que em anos anteriores.

Embora o CDI seja o órgão envolvido com mais freqüência na aprovação oficial de projetos e concomitante concessão de incentivos fiscais e financeiros, outros órgãos exercem funções semelhantes. O programa BEFIEX, também administrado pelo Ministério da Indústria e do Comércio, permite a concessão de incentivos semelhantes, especialmente com relação à redução dos impostos sobre importação, desde que a empresa se comprometa a exportar um certo volume como parte de seu projeto. Em 1977, o total de investimentos fixos efetuados como parte dos projetos do BEFIEX montava a US\$ 3,5 bilhões, dos quais mais de US\$ 3 bilhões se concentravam no setor automobilístico. Mas o papel do BEFIEX em outras indústrias parece estar crescendo, podendo conceder reduções do imposto sobre importação maiores do que as do CDI (90% contra 80%) e tendo adquirido reputação de que concede mais facilmente permissões para importação. Conseqüentemente, algumas empresas investidoras estão encarando a aprovação do BEFIEX como uma alternativa à severidade do CDI quanto a novos projetos. Um exemplo notável é o caso dos produtores de têxteis, que recebem uma prioridade muito baixa junto ao CDI. Além do CDI e do BEFIEX, ainda outros órgãos do Governo dispõem de poderes para conceder incentivos aos projetos industriais. Entre eles destacam-se as instituições de desenvolvimento regional (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, GERES) e os órgãos de desenvolvimento setorial (SUDEPE, IBDF, EMBRATUR, EMBRAER, MOBREAL). A multidão de órgãos que podem conceder incentivos, todos operando com objetivos diferentes e até mesmo conflitantes, torna a coordenação da política industrial virtualmente impossível.

A administração e a coordenação das políticas de incentivos para o desenvolvimento industrial são agravadas ainda mais pelo componente de importação dos projetos de investimento. Apesar de o CDI examinar e aprovar o conteúdo de importação dos projetos, há exame posterior. Depois que um projeto é aprovado pelo CDI, ou outro órgão aprovador, o conteúdo de importação é examinado

pela CACEX. De acordo com a lei de similares nacionais, um projeto só pode receber os benefícios do sistema de incentivos se não existirem produtos nacionais comparáveis aos que seriam importados sob o projeto. O exame para verificar a existência de um "similar nacional" é de responsabilidade da CACEX. Esse exame, que proporciona considerável autoridade à CACEX, ocorre em diversos níveis com relação tanto às características técnicas do equipamento em questão quanto às considerações de preço. Se o produto nacional for tecnicamente comparável ao que seria importado, o investidor ainda poderá importar o produto se demonstrar que haveria uma demora bastante longa para obter o produto nacional ou se o preço do produto nacional for excessivamente elevado. A iniciativa de tal apelo, contudo, cabe inteiramente ao investidor.

O que é "excessivamente caro" aos olhos dos *policy-makers*, neste caso os funcionários da CACEX, torna-se evidentemente crucial em qualquer avaliação da proteção. No particular, a taxa nominal da tarifa para o produto em questão (geralmente bens de capital) desempenha um papel importante. A regra geral aplicada pela CACEX é que, se o preço do equipamento importado mais a tarifa for menor do que o preço do produto nacional, a importação é autorizada com desfrute total dos incentivos concedidos (por exemplo, a redução das tarifas). Assim, é a tarifa que irá decidir se um produto pode ou não ser importado.

O mecanismo de negociação através do qual se verifica o exame do conteúdo de importação de um projeto de investimento industrial é, na maioria dos casos, a formulação de um Acordo de Participação Nacional. Discussões tripartites formais são mantidas entre o investidor, os funcionários da CACEX e os representantes das associações de produtores dos bens de capital em questão (por exemplo, ABDIB, ABIMAQ ou ABINEE). O objetivo dessas discussões é examinar o conteúdo de importação e a existência de produtos nacionais adequados. Quando se conclui um Acordo de Participação relativo a um projeto, o investidor é autorizado a importar todos os produtos sobre os quais versa o acordo, sem exame posterior da CACEX, mesmo que o projeto tenha a duração de vários anos.

É de suma importância o papel da CACEX no exame do "similar nacional" e na formulação dos Acordos de Participação. Essencialmente, a CACEX concede licenças de importação e, assim

fazendo, administra o que equivale a um sistema de cotas sobre as importações de bens de capital. Nos últimos quatro anos, a CACEX sofreu considerável pressão para reduzir as importações de máquinas e equipamentos estrangeiros a fim de fortalecer a situação do balanço de pagamentos e proporcionar maior proteção à indústria brasileira de bens de capital. Muita preocupação tem sido expressa no Brasil com relação à magnitude do chamado índice de nacionalização, ou simplesmente a parcela nacional nas compras de equipamentos dos projetos de investimento. Através de seu controle sobre licenças de importação e formulação dos Acordos de Participação, a CACEX objetiva aumentar o índice de nacionalização nas compras de bens de capital. O que aconteceu é indicado na Tabela 7.¹¹ A parcela nacional nas aquisições de bens de capital em projetos de investimento aprovados em Acordos de Participação aumentou de 53% em 1973 para 82% em 1979.

A partir de 1975, o exame do "similar nacional" pela CACEX tornou-se mais rigoroso. O investidor que quiser importar máquinas e equipamentos, como parte de um projeto de investimento oficialmente aprovado, freqüentemente é colocado na defensiva. Os funcionários da CACEX e os representantes das associações de produtores de bens de capital tentam reduzir a lista de importações, indicando produtos nacionais. Conforme se afirmou, para poder importar sob um programa de incentivos uma peça de equipamento que tem similar nacional, o investidor deve ser capaz de demonstrar que o item produzido no exterior é mais barato e que essa diferença é maior do que o montante da tarifa. O nível da tarifa é importante, mas igualmente importante é a perseverança do investidor.

Conforme assinalamos, as importações sob um programa de incentivos, uma vez aprovadas pela CACEX, podem entrar no País com reduções tarifárias. Ao mesmo tempo, o depósito prévio compulsório sobre as importações também é normalmente retirado. Na maioria dos casos, o financiamento externo, que geralmente acompanha as importações de bens de capital, resulta na isenção auto-

¹¹ Uma divisão setorial dos Acordos de Participação firmados em 1977 pode ser encontrada num apêndice estatístico a este trabalho, que pode ser obtido mediante solicitação ao autor.

TABELA 7

Acordos de participação da CACEX — 1973/79

Anos	Número de Acordos e Revisões	Montante Total de Bens de Capital Negociados (US\$ Milhões)	Parcela de Bens de Capital	
			Comprados no Mercado Interno (%)	Importados (%)
1973	145	689	52,7	47,3
1974	220	2.149	58,4	41,6
1975	264	2.714	62,4	37,6
1976	202	2.728	68,1	31,9
1977	192	2.838	76,6	23,4
1978	169	2.662	74,5	25,5
1979	180	1.763	82,4	17,6

FONTE: CACEX.

mática do depósito sobre importações. Durante vários anos, eram comuns as isenções totais de tarifas, mas agora o CDI só pode reduzir as tarifas sobre importação de bens de capital até 50 ou 80%,¹² isso também se aplica ao IPI e ao ICM. Somente no caso especial de aprovação presidencial pode ser concedida uma redução de 100%, ou isenção total, nos impostos sobre importação. Embora a intenção tenha sido eliminar as isenções totais, estas ainda têm sido concedidas em vários casos.¹³ Apesar de bastante restringidas, as reduções nas tarifas ainda são importantes e, de fato, constituem regra geral para a importação de bens de capital. Estimou-se que cerca de 80% de todas as importações de bens de capital entram no Brasil

¹² As atividades qualificadas para as reduções de 50 a 80% são discriminadas na Portaria n.º 442, de 10 de agosto de 1976. Deve-se assinalar que o que se identifica não são os produtos a serem importados, mas a indústria importadora, ou usuária. Por exemplo, a produção da maioria dos tipos de bens de capital recebe reduções de 80% nos impostos sobre importação. Por outro lado, nenhuma atividade de produção de bens de consumo recebe mais do que 50%.

¹³ Num caso bastante divulgado, a PETROBRÁS recebeu para um projeto uma redução de 100% nos impostos sobre a importação.

sob alguma espécie de programa de incentivos. Isso se reflete claramente na comparação das tarifas nominais teóricas com as tarifas realmente arrecadadas. As taxas realizadas são substancialmente mais baixas do que as taxas nominais. Conforme demonstra a Tabela 1, para todas as importações de bens de capital em 1977, a taxa de tarifas realizadas, isto é, as tarifas arrecadadas divididas pelas importações, foi de 14,1%, em comparação com a tarifa nominal teórica de 46,6%. O que isso demonstra na prática não é a redução dos níveis tarifários *per se* para os bens de capital, mas, antes, o modo como são empregados outros mecanismos de restrições à importação. Entretanto, as tarifas continuam a exercer um papel importante nesses outros mecanismos.

4 — Incentivos fiscais

A redução dos impostos sobre máquinas e equipamentos importados é uma forma importante de incentivo fiscal para estimular o crescimento industrial. A sobrevalorização da taxa cambial, as reduções ou isenções dos impostos sobre as importações e a isenção do depósito de importação fazem com que, para o comprador interno, o preço dos bens de capital importados pareça relativamente barato. Essa tem sido a experiência histórica brasileira. Um efeito dessa redução artificial nos preços relativos dos bens de capital importados nos últimos 25 anos tem sido o de promover um padrão de desenvolvimento industrial intensivo em capital. Como a importação de equipamento de capital tem sido subsidiada através da sobrevalorização da taxa cambial, a escolha de tecnologia e as mudanças na estrutura industrial, conseqüentemente, têm sido afetadas.

Manter baixos os preços relativos dos bens de capital importados, como objetivo consciente de política industrial, implica também manter baixa a rentabilidade real e potencial da indústria nacional desses bens. De fato, um sistema de sobrevalorização da taxa cambial e isenções tarifárias para máquinas e equipamentos importantes prejudicam a indústria nacional de bens de capital. Contudo, isso ocorreu numa situação tal que esse setor no Brasil se desenvolveu no

período de pós-guerra até meados dos anos 70.¹⁴ Apesar dos efeitos da política comercial discriminatória, seu crescimento foi impressionante.

Contudo, essa situação em breve iria mudar. No final dos anos 60 e início dos 70, os produtores de bens de capital, cada vez mais politicamente influentes, alertaram-se para esse tratamento discriminatório. Houve crescentes pressões para corrigir essa situação e adotar um programa ativo de substituição de importações para os bens de capital. A autorização para depreciar aceleradamente aqueles produzidos internamente foi uma tentativa inicial, datando de setembro de 1964, para compensar a discriminação contra a indústria nacional de bens de capital.¹⁵ A taxa de depreciação autorizada para bens de capital nacionais foi estabelecida em três vezes a taxa normal utilizada no imposto de renda. Além disso, um fundo especial do BNDE, o FINAME, foi estabelecido para financiar a aquisição de bens de capital produzidos internamente. No entanto, somente após a crise mundial do petróleo e os subseqüentes problemas no balanço de pagamentos do Brasil, agravados pela expansão das importações de bens de capital em decorrência das aprovações do CDI, em meados dos anos 70, foram adotadas ações mais enérgicas. O Decreto-Lei n.º 1.335, de julho de 1974, implementado em março de 1975, estabeleceu um importante sistema de incentivos fiscais para os produtores de bens de capital. Esses incentivos contribuíram para superar qualquer discriminação decorrente da sobrevalorização da taxa cambial e da concessão aparentemente liberal de reduções nos impostos sobre as importações.

O Decreto-Lei n.º 1.335 estipula que a compra de bens de capital nacionais pode ser acompanhada de isenção do IPI.¹⁶ Logica-

¹⁴ Para um desenvolvimento desse tema geral, ao menos no que se refere a meados dos anos 60, juntamente com uma análise do desenvolvimento histórico do setor brasileiro de bens de capital, ver Nathaniel H. Leff, *The Brazilian Capital Goods Industry, 1929-1961* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1968).

¹⁵ A legislação especificando o esquema de depreciação acelerada é o Decreto n.º 54.298, de 23 de setembro de 1964.

¹⁶ Na verdade, o Decreto-Lei n.º 1.137, de 12 de julho de 1970, é que deu origem ao crédito fiscal para o comprador de bens de capital nacionais.

mente, a isenção se estenderia ao ICM. A eliminação das obrigações do IPI e ICM para as compras de bens de capital nacionais é necessária para colocá-los em pé de igualdade com as importações quando há isenção desses impostos. Além da simples isenção do IPI e ICM, permitindo uma redução concomitante dos preços sem alterar os lucros unitários, um subsídio fiscal direto também é concedido. O IPI, apesar de ser tecnicamente um imposto sobre o valor do produto, é na verdade um imposto sobre o valor adicionado, dado o modo como é administrado. Os créditos fiscais se acumulam para uma empresa produtora quando compra insumos intermediários taxáveis pelo IPI. Esses créditos fiscais do IPI podem servir como base de uma redução ainda maior nas obrigações tributárias para os produtores de bens de capital, o que constitui um subsídio fiscal direto e corresponde ao subsídio fiscal direto que a empresa receberia se o produto final dos bens de capital fosse exportado, em vez de vendido no mercado interno. De fato, o Decreto-Lei n.º 1.335 simplesmente estende os incentivos fiscais para as exportações de produtos manufaturados, com base no sistema de tributação indireta, à venda de bens de capital nacionais no mercado interno.

A importância quantitativa dos subsídios fiscais instituídos pelo Decreto-Lei n.º 1.335 para a produção interna de bens de capital varia de produto a produto, porque as alíquotas do IPI variam, bem como o grau de integração vertical na produção de bens de capital. A coluna 4 da Tabela 4 apresenta estimativas de um estudo de Pastore *et al.* para o elemento de subsídio fiscal do Decreto-Lei n.º 1.335 em 16 indústrias de bens de capital.¹⁷ Como se pode ver, o subsídio fiscal médio, apesar de variar entre 16 e 27%, apresenta uma média de 20% do preço ex-fábrica. O efeito dos subsídios fiscais é melhorar a competitividade dos bens de capital produzidos internamente *vis-à-vis* os importados, o que equivale a um deslocamento para baixo na curva de oferta interna de bens de capital, tendo como resultado, *ceteris paribus*, um aumento na sua produção interna.

A concessão de subsídios fiscais através do Decreto-Lei n.º 1.335, como tantos outros aspectos da política industrial brasileira, é dis-

¹⁷ Affonso Celso Pastore, José Augusto Arantes Savasini e Joal de Azambuja Rosa, *op. cit.*

cricionária. Ao Ministério da Fazenda, que administra as regulamentações do Decreto-Lei n.º 1.335, sempre cabe a autoridade final para conceder incentivos fiscais desse decreto-lei, embora na prática geralmente concorde com as recomendações feitas pelo CDI. Ao contrário do CDI, que concede incentivos principalmente com base nas indústrias a serem promovidas, os subsídios do Decreto-Lei n.º 1.335 autorizados pelo Ministério da Fazenda se concentram em bens de capital específicos. Geralmente, os critérios se relacionam ao grau de sofisticação e ao período em que já ocorre a produção interna. Se um produto não é considerado suficientemente “sofisticado” ou se já é produzido no Brasil há muito tempo, não receberá a proteção concedida pelos incentivos do Decreto-Lei n.º 1.335. Em 1977, o Ministério da Fazenda aprovou cerca de 200 projetos, correspondendo aproximadamente aos projetos do CDI aprovados durante o mesmo ano. Assim, havia um máximo de cerca de US\$ 2,3 bilhões de bens de capital nacionais aos quais os incentivos do Decreto-Lei n.º 1.335 poderiam ser aplicados. No entanto, esses incentivos eram acompanhados de elevados custos fiscais, o que despertava indagações, entre os tomadores de decisões políticas, relativas à receita. No tocante a 1978, as estimativas da SEPLAN colocam o custo fiscal dos incentivos do Decreto-Lei n.º 1.335 em Cr\$ 6 bilhões.

Em janeiro de 1979, o Governo anunciou que os subsídios de crédito fiscal para as exportações de manufaturados seriam gradualmente eliminados num período de cinco anos e compensados por uma depreciação correspondente na taxa cambial real durante o mesmo período. Conseqüentemente, os créditos fiscais do Decreto-Lei n.º 1.335, por terem a mesma base sob a legislação em vigor, também seriam gradualmente eliminados. O pacote de reformas na política econômica, anunciado em dezembro de 1979, implementou essas mudanças de imediato, e não no período de cinco anos previamente anunciado. Assim, em dezembro de 1979, já não existiam créditos fiscais do Decreto-Lei n.º 1.335 para compras de bens de capital nacionais. Entretanto, ainda continua a possibilidade de ceder incentivos do tipo de crédito fiscal através do Decreto-Lei n.º 1.775.

5 — Incentivos financeiros

Além dos incentivos fiscais concedidos ao setor brasileiro de bens de capital, incentivos financeiros também são proporcionados como parte de uma política oficial para promover a indústria na forma de subsídios à taxa de juros através de diversos programas oficiais de financiamento. De longe, o mais importante apoio financeiro oficial à indústria de bens de capital provém do sistema do BNDE, no qual o FINAME tem sido uma fonte importante. Estabelecido em 1961, o FINAME possui um “programa especial” responsável por cerca de 2/3 dos seus compromissos totais para financiamento de vendas de bens de capital produzidos internamente, o que totalizou, em 1977, Cr\$ 19,7 bilhões.¹⁸

As regulamentações que pautavam o “programa especial” em 1978 permitiram o financiamento do FINAME a vendas de bens de capital nacionais a taxas de juros nominais de até 8% ao ano, mais correção monetária. A taxa nominal média de juros em todos os empréstimos do FINAME, em 1978, era de 4,7%, enquanto a correção monetária nesse ano foi de 40,6%. Assim, em 1978, a taxa nominal média efetiva de juros cobrada pelo financiamento do FINAME dos créditos aos fornecedores de bens de capital era de 45,3%, em comparação com taxas bancárias da ordem de 50-55%. Na medida em que a correção monetária oficial é menor do que a taxa de inflação, a subvenção do crédito através do FINAME é aparente.¹⁹

O efeito dos créditos concedidos através do “programa especial” do FINAME, estendido a taxas de juros subsidiadas, é um aumento na competitividade da produção nacional de bens de capital no mercado interno. Os créditos do “programa especial” do FINAME concedidos para compra de bens de capital produzidos internamente podem servir para compensar a vantagem de preço de um equivalente importado. O efeito desses créditos subsidiados sobre os preços

¹⁸ FINAME, *Relatório Anual* (1977).

¹⁹ Durante certo período, os créditos do FINAME foram ampliados com correção monetária prefixada de 20%, que na verdade era um teto imposto à correção monetária. Essa prática, que levou à considerável subvenção do crédito, não teve continuidade nos empréstimos do FINAME, segundo porta-vozes oficiais.

pode ser expresso numa base de valor do produto através de um exame do valor atual dos pagamentos dos empréstimos. O efeito dos subsídios é, assim, estimado como:

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{P - P'}{P} = i - \frac{i'}{i} \left[\frac{1 - \frac{1}{(1+i)^n}}{1 - \frac{1}{(1+i')^n}} \right]$$

onde

P = preço do bem de capital;

P' = valor atual dos pagamentos à taxa de juros subsidiada, descontado à taxa de mercado;

i' = taxa nominal efetiva de juros cobrados sobre o empréstimo (taxa subsidiada);

i = taxa de juros do mercado; e

n = prazo do empréstimo.

Se $i' = 45,3\%$ ao ano, $i = 50\%$ ao ano e $n = 10$ anos, o subsídio é igual a $8,8\%$. Assim, estimou-se que, em 1978, esses subsídios proporcionaram uma redução de $8,8\%$ no preço de compra em relação ao preço ex-fábrica da empresa. Em 1977, o índice de correção monetária, pelo qual todos os empréstimos do FINAME são agora ajustados, ficou muito abaixo da taxa de inflação. Conseqüentemente, os subsídios financeiros proporcionados às indústrias de bens de capital foram maiores do que em 1978. Os subsídios de crédito em 1977 foram estimados em $29,4\%$, com base no valor do produto.

Os créditos subsidiados concedidos através do FINAME para as vendas de bens de capital nacionais no mercado interno constituem apenas uma forma de subsídio de crédito proporcionado às indústrias brasileiras de bens de capital. Outra forma, que não conseguimos quantificar, é o crédito subsidiado concedido aos produtores de bens de capital para instalação ou expansão de capacidade produtiva.

Conforme evidenciado pelo I PND (1975/78), o setor de bens de capital foi designado área prioritária. Em consequência, uma parcela considerável dos empréstimos concedidos pelo BNDE para expansão de capacidade concentrou-se nesse setor. Dado que grande parte dessa atividade envolvia empréstimos a longo prazo, com correção monetária prefixada num máximo de 20% ao ano, tornou-se comum a ocorrência de taxas reais de juros negativas sobre tais empréstimos. A magnitude total desses subsídios de crédito tem sido considerável, embora provavelmente não tão grande quanto a dos subsídios do FINAME.²⁰

Além dos créditos concedidos para vendas no mercado interno e instalações para a produção de bens de capital, também se concede financiamento para a sua exportação. Em 1971, o Banco Central instituiu um mecanismo destinado a canalizar capital de giro, através do sistema bancário, para empresas que produzem para exportação. O crédito é concedido pelo prazo de até um ano e a qualificação se baseia no desempenho de exportação. As taxas de juros, originalmente fixadas em 8% ao ano, sem correção monetária, variavam entre 8 e 12% em 1978/79. Assim, os subsídios de crédito podem ser consideráveis. Apesar de não se restringirem às exportações de bens de capital, os subsídios para essas exportações em 1975 corresponderam a 14% do valor exportado da indústria.

O financiamento a longo prazo da exportação de produtos manufaturados é concedido pela CACEX e tem sido destinado principalmente a bens de capital. Em 1977, essas operações, consolidadas através de um programa chamado FINEX, corresponderam a cerca de 1/4 do valor total estimado das exportações de bens de capital. A CACEX financia até 85% do valor FOB das exportações em dólares a uma taxa de juros entre 7 e 8,5% ao ano. Essas taxas de juros são ligeiramente mais baixas do que as aplicadas aos créditos dos fornecedores oficiais na maioria dos países. Os vencimentos autorizados variam de 5 a 8-10 anos, dependendo do tamanho e tipo da transação, sendo que os grandes pedidos de exportação de bens de capital recebem as condições mais privilegiadas.

²⁰ Os empréstimos a longo prazo para indústrias de bens de capital, aprovados pelo BNDE e pela EMBRAMEC, totalizaram Cr\$ 3,4 bilhões em 1976, em comparação com Cr\$ 17 bilhões concedidos através do "programa especial" do FINAME.

6 — Proteção aos insumos intermediários

Um regime de taxas cambiais sobrevalorizadas deve necessariamente ser acompanhado de outras formas de restrições à importação, que são também utilizadas para proteger certas indústrias. No Brasil, como em outros países nos quais essas restrições têm sido empregadas para incentivar a industrialização através da substituição de importações, quase todas as atividades industriais são afetadas por custos mais altos provocados pela proteção concedida às indústrias que fornecem insumos intermediários e de bens de capital. O setor brasileiro de bens de capital não constitui exceção. A proteção concedida aos produtores de insumos intermediários para o setor siderúrgico prejudicou a competitividade do setor de bens de capital no Brasil. Conforme assinala a literatura sobre a proteção efetiva,²¹ seus efeitos sobre os insumos devem ser considerados em qualquer avaliação da proteção líquida.

Neuhaus e Lobato, num estudo recente a respeito da proteção efetiva no Brasil, empregaram tarifas realizadas para avaliá-la.²² Essas estimativas, utilizando informação de 1975 sobre tarifas e a tabela de insumo-produto do IBGE para 1970 e incluindo cálculos separados para a proteção de insumos, são apresentadas na coluna 1 da Tabela 8. Utilizamos essas estimativas de Neuhaus e Lobato, segundo o método de Corden, para calcular o efeito proporcional da proteção aos insumos sobre os preços ex-fábrica de 16 indústrias de bens de capital.²³ Essas estimativas são apresentadas na coluna 2 da Tabela 8, variando de 2,4% (construção naval) a 10,8% (caminhões e ônibus). Para máquinas e equipamentos industriais, a estimativa do aumento dos preços devido à proteção aos insumos é de 3,4%.

²¹ Ver, entre outros, Bela Balassa *et al.*, *The Structure of Protection in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971).

²² Paulo Neuhaus e Helenamaria Lobato, "Proteção Efetiva à Indústria no Brasil, 1973-1975" (Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1978), manuscrito inédito.

²³ Uma explicação do processo de estimação empregado encontra-se no Apêndice a este trabalho, que pode ser obtido mediante solicitação ao autor.

TABELA 8

Informação sobre os efeitos das políticas econômicas de bens de capital nacionais e importados

Código de Classificação Setorial do IBGE	Indústria	Proteção Tarifária Realizada sobre Insumos ^a (Método de Cordón) (%)	Aumento Estimado no Preço do Produto Interno Devido à Proteção sobre Insumos (%)	Conteúdo de Importação no Produto Final (%)	Preço para os Compradores do Produto Nacional			Coeficiente de Distorção de Lei n.º 1.335 e de Subsídios Financeiros P_D
					Preço de Importação para o Comprador sem Restrições de Impostos P_M	Preço de Importação para o Comprador com Restrições de Impostos P_D	Preço de Importação para o Comprador com Restrições de Impostos P_D	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
121	Bombas e Motores	16,22	8,6	6,2	2.290	1.159	0,638	1,386
122	Peças de Máquinas	10,53	4,3	3,8	2.454	1.317	0,634	1,343
123	Máquinas e Equipamentos Industriais	11,24	3,4	1,9	2.222	1.237	0,644	1,340
124	Máquinas e Equipamentos Agrícolas	11,59	5,1	2,1	2.042	1,166	0,694	1,351
125	Máquinas e Equipamentos Domésticos e de Escritório	14,88	7,5	7,5	2.421	1,320	0,613	1,375
126	Tratores	14,94	8,3	6,3	2,026	1,205	0,632	1,382
131	Equipamento para Energia Elétrica	9,62	4,2	8,1	2,339	1,181	0,668	1,342
132	Condutores Elétricos	6,67	4,0	25,2	2,352	1,260	0,662	1,340
133	Equipamento Elétrico	11,16	4,3	3,2	2,816	1,270	0,660	1,343
134	Máquinas Elétricas	12,69	4,7	5,2	2,867	1,262	0,605	1,347
135	Equipamento Eletrônico	14,55	5,5	10,0	3,325	1,363	0,562	1,355
136	Equipamento de Comunicações	15,09	7,1	5,1	2,604	1,257	0,597	1,271
142	Caminhões e Ônibus	17,43	10,8	1,6	2,239	1,223	0,802	1,408
143	Motores e Peças para Veículos	13,42	6,0	2,3	3,164	1,252	0,604	1,360
144	Construção Naval	6,42	2,4	2,4	1,841	1,212	0,627	1,321
145	Equipamento Ferroviário e Aeroaviário	11,26	3,8	2,2	2,248	1,185	0,707	1,338

FONTE: As colunas 1 e 2 foram baseadas em estimativas apresentadas por Paulo Neuhans e Helenamaría Lobato, *op. cit.* A coluna 3 foi obtida em IBGE, *Matriz de Relações Interindustriais, Brasil, 1970* (Rio de Janeiro, 1976). Para um exame dos métodos de cálculo das outras colunas, ver o texto.

^a As estimativas da proteção a insumos foram elaboradas com dados de 1975.

^b Os coeficientes de importação foram obtidos na tabela de insumo-produto de 1970.

^c Os preços possíveis são expressos em termos dos preços unitários de importação CIF e preços unitários internos ex-fábrica.

Deve-se assinalar que, na opinião do autor, o efeito da proteção aos insumos é subestimado, pois o uso de tarifas realizadas subestima consideravelmente a diferença entre preços internos e internacionais. Um exemplo marcante dessa dificuldade é o caso das importações de aço. Os produtos de aço constituem um dos mais importantes insumos intermediários para a produção de bens de capital, sendo responsáveis por 8-13% do valor do produto final nas diversas indústrias de bens de capital.²⁴ A taxa realizada das tarifas sobre as importações de aço era de apenas 1% em 1975. E as importações de aço simplesmente não são restringidas por medidas tarifárias. O CONSIDER estabelece e administra uma cota para as importações. Conseqüentemente, a taxa tarifária realizada de 1% subestima as diferenças entre preços internos e internacionais. De fato, alguns produtores brasileiros de bens de capital queixam-se de que o preço interno de certos tipos de aço produzidos no Brasil (por exemplo, aço inoxidável) é quase o dobro dos preços internacionais correntes.²⁵

A subestimação dos efeitos da proteção aos insumos resulta numa sobreestimação da proteção concedida aos processos de produção em questão. Se, por outro lado, todos os insumos pudessem ser livremente importados aos preços mundiais, as estimativas da proteção líquida seriam mais elevadas. Na ausência de restrições comerciais, o conteúdo de insumos na produção brasileira de bens de capital seria maior. O nível reduzido do conteúdo de importação na maioria das indústrias de bens de capital é indicado na coluna 3 da Tabela 8. Para a indústria de máquinas e equipamentos industriais, o total das importações utilizadas na produção correspondia a menos de 2% da produção do setor em 1970.

²⁴ Para a indústria de máquinas e equipamentos industriais, o coeficiente técnico para todos os insumos de aço era de 0,098. IBGE, *op. cit.*, p. 2-2.

²⁵ Apesar de os preços internacionais refletirem a situação desordenada do mercado mundial de aço, um estudo recente apresentou evidências de que, com relação a alguns itens básicos de aço, os preços brasileiros não são prejudicados numa comparação com os preços do mercado interno dos principais países exportadores de aço. Ver Instituto Brasileiro de Siderurgia, "O Preço dos Laminados de Aço no Brasil e no Exterior: Estudo Comparativo" (Comissão Técnica de Economia, junho de 1977), relatório não publicado.

6 — Proteção líquida

Após examinar algumas das políticas específicas relacionadas aos preços relativos para a indústria brasileira de bens de capital, estamos prontos para considerá-las em conjunto e, assim fazendo, voltar à questão central colocada por este estudo. Em que medida o setor brasileiro de bens de capital é protegido ou desprotegido pela constelação de políticas econômicas que o afetam? Desenvolvemos uma técnica de mensuração para examinar a proteção líquida. A medida da proteção líquida para o produto, j (p_j), incorpora os efeitos das restrições à importação, incentivos fiscais e financeiros, proteção aos insumos e sobrevalorização da taxa cambial. A base lógica é uma comparação entre os preços das importações e dos produtos nacionais que os compradores possivelmente encontrarão, levando em consideração o efeito das políticas econômicas. Para efetuar essa comparação, os preços possíveis são expressos em relação aos preços unitários de importação CIF e aos preços unitários internos ex-fábrica. Isso significa que, sem efetuar qualquer reajuste para as políticas econômicas, a razão entre o preço CIF de importação com isenção de impostos e o preço do produto nacional ex-fábrica é de 1,00. Após os ajustes relativos às restrições à importação, incentivos fiscais e financeiros, são efetuados ajustamentos para outras políticas através de um coeficiente de distorção (θ), que reflete os seguintes efeitos: a) sobrevalorização da taxa cambial; e b) proteção aos insumos.²⁶ Dado que há uma boa dose de liberdade de ação administrativa sob os diversos esquemas de política industrial, as estimativas da proteção líquida variam dentro de certos limites. Portanto, uma faixa de proteção é estimada.

²⁶ Nossa medida da proteção líquida (p_j) pode ser escrita como:

$$p_j = \frac{P_{Mj}}{P_{Dj}} / \theta_j$$

sendo P_{Mj} = o preço efetivo de compra do produto importado j ;

P_{Dj} = o preço efetivo de compra do produto nacional j ; e

θ = coeficiente de distorção.

Uma análise detalhada dessa medida e de sua elaboração empírica com os arranjos institucionais brasileiros encontra-se num suplemento a este trabalho, que pode ser obtido mediante solicitação ao autor.

A coluna 4 da Tabela 8 apresenta o preço de compra dos bens de capital importados, incluindo todos os impostos sobre importação. Esse seria o caso se o produto em questão fosse importado fora de qualquer esquema oficial de projeto de investimento, isto é, sem obter aprovação oficial. A lei dos similares nacionais não é aplicável, e os impostos são lançados sem redução.²⁷ O efeito combinado dos impostos e depósito sobre as importações é aproximadamente o dobro do preço de importação CIF. Com base no preço unitário de importação CIF, o preço de compra para um produto médio na categoria de máquinas e equipamentos industriais equivale a 2,22 vezes o preço unitário, se todos os impostos sobre importação forem lançados. Para equipamentos eletrônicos, sobre os quais recai uma tarifa mais alta, o número correspondente é 2,82. Na prática, alguns usuários de bens de capital preferem importar dessa maneira alguns bens, alegando que a incerteza e as demoras dos esquemas oficiais de incentivo são às vezes grandes demais para compensar quaisquer benefícios privados potenciais para o investidor.

Havendo reduções no imposto sobre importação e na tarifa, o preço de compra do produto importado diminui proporcionalmente. No caso de máquinas e equipamentos industriais e com reduções de 50 e 80% (níveis geralmente concedidos pelo CDI) no imposto sobre importação, o preço equivale a 1,34 e 1,13, respectivamente. Se houver uma redução de 100%, o que é raro, o preço de compra para todas as categorias de bens de capital será equivalente a 1,05.

Os preços de compra do produto nacional, com base no mesmo preço unitário ex-fábrica, dependem da concessão ou não de subsídios fiscais e financeiros. Esses preços, para 16 indústrias de bens de capital, com exclusão de subsídios, são apresentados na coluna

²⁷ A lei dos similares nacionais só se aplica a importações incluídas num programa oficial de investimento, desfrutando os benefícios de incentivos de investimento concedidos pelo Governo. As importações podem ser efetuadas sem exame de similaridade nacional pela CACEX se não estiverem envolvidos incentivos do Governo. Em outras palavras, apesar de toda a atenção dedicada à lei dos similares nacionais, a proteção só funciona quando as importações estão envolvidas num esquema de incentivos do Governo.

5 da Tabela 8. Variam de 1,17 (bombas e motores) a 1,36 (equipamento eletrônico) devido a diferenças no IPI.

A coluna 6 da Tabela 8 apresenta o preço de compra no caso em que todos os incentivos fiscais e subsídios financeiros tenham sido concedidos. Conforme demonstrado, esses incentivos do Decreto-Lei n.º 1.335 e acordos de financiamento oficial fazem uma diferença muito importante no preço possível de compra. Os preços admissíveis correspondem, em média, a cerca de 0,65 do preço original ex-fábrica, sendo de 0,64 para máquinas e equipamentos industriais. Conforme demonstra a Tabela 8, os subsídios à produção, se aplicados totalmente, podem resultar em substanciais reduções dos preços. Esses subsídios são realmente poderosos instrumentos de política.

O coeficiente de distorção (θ), conforme assinalamos anteriormente, consiste em dois componentes: a) qualquer abandono, na prática, de uma taxa cambial protegida; e b) o aumento estimado do preço do produto nacional devido à proteção aos insumos. De modo semelhante, θ reflete distorções nos preços para os produtores e compradores de bens de capital. O uso de θ ajusta essas distorções resultantes de políticas econômicas que não trataram especificamente da indústria em questão. Um produtor fará uma comparação entre o preço efetivo de compra das importações no mercado e o preço dos bens produzidos internamente, mas a escolha para a sociedade como um todo refletiria mais apropriadamente as distorções da taxa cambial e dos preços dos insumos, devidas à proteção desses insumos. O fato de um processo de produção ser ou não protegido num sentido social depende de toda uma constelação de políticas econômicas. O uso do coeficiente de distorção (θ) ajusta os efeitos de dois importantes instrumentos de política sobre a competitividade de um determinado setor.

As estimativas do coeficiente de distorção (θ) são apresentadas na coluna 7 da Tabela 8. Como se pode ver, θ varia de indústria para indústria (ou de produto a produto). Isso ocorre porque o aumento estimado do produto nacional devido à proteção aos insumos (coluna 2) varia de indústria para indústria. O coeficiente de distorção reflete também a sobrevalorização da taxa cambial, que afeta todas as indústrias de maneira uniforme. Com base nas esti-

mativas existentes do que seria uma taxa cambial de equilíbrio, escolhemos arbitrariamente 30% como o grau de sua sobrevalorização.²⁸

Diferentes combinações de políticas realmente implementadas, evidentemente, implicam diferentes efeitos sobre a proteção líquida no mercado doméstico. A Tabela 9 apresenta algumas alternativas para os atuais procedimentos administrativos. Uma medida de proteção líquida (p_j) maior do que 1 indica que a indústria recebe proteção, ao passo que um p_j inferior a 1 denota que o efeito combinado das políticas econômicas serve para deixar a indústria negativamente protegida. Um p_j de 1,00 indicaria neutralidade de todas as políticas comerciais, não favorecendo as importações nem a produção interna.

A coluna 1 da Tabela 9 apresenta a medida da proteção líquida, com todos os impostos sobre importação e sem subsídios fiscais e financeiros.²⁹ O p_j varia de 1,15 (construção naval) a 1,86 (motores e peças para veículos). Em nenhum dos casos o setor de bens de capital encontra-se sem proteção. Nessas circunstâncias, a proteção líquida para o importante setor de máquinas e equipamentos industriais monta a 34%. Essas estimativas indicam que, se todas as tarifas e encargos legais fossem lançados sobre as importações, a subvenção da produção interna não seria necessária para proteger a indústria nacional de bens de capital. Contudo, elas demonstram que a eliminação do depósito compulsório sobre as importações, sem subsídios à produção interna ou desvalorização compensatória, deixaria sem proteção numerosas indústrias de bens de capital.

É bem estreita a relação entre as estimativas da proteção líquida apresentadas na coluna 1 e a proteção real. Muitos projetos de investimento não são qualificados para os incentivos de investimento do Governo. Conseqüentemente, no caso da importação de bens de capital, aplicam-se as tarifas e as taxas vigentes de depósito sobre

²⁸ Essa percentagem está de acordo com estimativas recentes, empregando o procedimento de Bacha-Taylor ou o da UNIDO. Ver Claudio R. Contador, *op. cit.*

²⁹ Essa medida é igual à razão entre as estimativas apresentadas nas colunas 4 e 5 da Tabela 8, divididas pelo coeficiente de distorção apresentado na coluna 8.

TABELA 9

Proteção líquida (P₃) sob esquemas de programas alternativos para 16 indústrias de bens de capital

Código de Classificação Setorial do IBGE	Indústria	Sem Redução de Tarifas e Impostos Alfandegários através de Programas Oficiais (Tarifas Completas)		Com 100% de Redução nas Tarifas e Impostos Alfandegários através de Programas Oficiais ($\alpha = 1,0$)	
		Sem Incentivos e Subsídios à Produção Interna ($\gamma = 0$)	Com Todos os Incentivos e Subsídios à Produção Interna ($\gamma = 1$)	Sem Incentivos e Subsídios à Produção Interna ($\gamma = 0$)	Com Todos os Incentivos e Subsídios à Produção Interna ($\gamma = 1$)
		(1)	(2)	(3)	(4)
121	Bombas e Motores	1,39	2,56	0,65	1,19
122	Peças de Máquinas	1,39	2,71	0,59	1,17
123	Máquinas e Equipamentos Industriais	1,34	2,58	0,63	1,22
124	Máquinas e Equipamentos Agrícolas	1,30	2,18	0,67	1,13
125	Máquinas e Equipamentos Domésticos e de Escritório	1,33	2,87	0,58	1,25
126	Tratores	1,22	2,32	0,63	1,21
131	Equipamento para Energia Elétrica	1,51	2,68	0,66	1,18
132	Condutores Elétricos	1,39	2,65	0,62	1,19
133	Equipamento Elétrico	1,65	3,18	0,62	1,19
134	Máquinas Elétricas	1,69	3,52	0,62	1,30
135	Equipamento Eletrônico	1,80	3,66	0,62	1,16
136	Equipamento de Comunicações	1,50	3,18	0,61	1,29
142	Carminhões e Ônibus	1,30	2,64	0,61	1,25
143	Motores e Peças para Veículos	1,86	3,85	0,62	1,29
144	Construção Naval	1,15	2,22	0,66	1,27
145	Equipamento Ferroviário e Aeroaviário	1,42	2,38	0,66	1,12

FONTE: Informação na Tabela 8. Para o método de cálculo, ver o texto.

as importações. De modo semelhante, os níveis de proteção concedida às indústrias de bens de capital parecem elevados, embora não excessivamente. Contudo, na medida em que os efeitos da proteção aos insumos intermediários são subestimados, como acreditamos ser o caso, nossas estimativas da possível proteção líquida apresentadas na coluna 1 sofrem uma tendenciosidade ascendente.

Combinando as tarifas e encargos de importação vigentes com o complemento total dos subsídios à produção interna, temos níveis muito elevados de proteção líquida (isso é demonstrado na coluna 2 da Tabela 9). Em todas as indústrias de bens de capital, a proteção líquida é, no mínimo, de 200%, o que é, evidentemente, excessivo. Contudo, na prática isso não constitui regra geral. Se todos os subsídios internos forem concedidos, como parte de um projeto oficial de investimento, haverá uma redução dos impostos sobre importação realmente lançados. Assim, as estimativas da coluna 2, *ceteris paribus*, representam o índice máximo em caso extremo.

Um extremo oposto e igualmente improvável é o caso de uma redução de 100% nos impostos sobre importação através de programas oficiais, sem nenhum subsídio à produção interna (essas estimativas são apresentadas na coluna 3 da Tabela 9). Nesse caso, as indústrias nacionais de bens de capital, sem exceção, não são protegidas pelas políticas. De acordo com essas estimativas, na falta de proteção tarifária e de subsídios à produção interna, é necessário conceder alguma proteção às indústrias de bens de capital para compensar a falta de proteção causada pela política da taxa cambial e pela proteção aos insumos intermediários. Estas duas últimas políticas prejudicam tanto o setor de bens de capital quanto outras atividades da indústria de transformação.

Do mesmo modo que todas as estimativas apresentadas na Tabela 9, a coluna 3 meramente apresenta magnitudes possíveis da proteção líquida sob diferentes aplicações e combinações de políticas. Contudo, as estimativas da proteção líquida na coluna 3 provavelmente não serão realmente observadas na prática, por dois motivos. Primeiro, a redução de 100% nos impostos sobre importação é um caso extremo e somente é concedida em circunstâncias excepcionais e por decreto presidencial. As reduções atuais são de 50 ou 80%, dependendo da natureza do projeto, sendo 80% o má-

ximo de redução concedida pelo CDI. Conseqüentemente, é exagerada a falta de proteção evidenciada na coluna 3 da Tabela 9. No entanto, mesmo para uma redução de 50% nos impostos sobre as importações, sem subsídios à produção interna, a proteção líquida (p_i) à indústria de máquinas e equipamentos industriais seria de 0,81. Em outras palavras, nessas circunstâncias, sem subsídios à produção interna e com renúncia ao depósito prévio sobre as importações, a indústria nacional ainda careceria de proteção. O segundo motivo pelo qual os níveis possíveis de proteção (isto é, desproteção) são improváveis na prática diz respeito ao uso dos subsídios à produção interna. Num projeto submetido ao CDI, ou a outro órgão semelhante, para receber os incentivos oficiais do Governo, é improvável que esse projeto obtenha reduções tarifárias sem receber algum subsídio à produção interna. Os dois tipos de sistemas de incentivo, na prática, andam juntos, embora de fato possam aplicar-se a diferentes componentes de bens de capital num projeto.

A coluna 4 da Tabela 9 apresenta o caso mais provável de incentivos tarifários (reduções) e subsídios à produção interna concedidos a um projeto de investimento. Como se pode ver, mesmo sendo raras as reduções de 100% nos impostos sobre importação, a existência e utilização de subsídios à produção interna é suficiente para assegurar proteção líquida positiva a cada indústria de bens de capital. Variando de 12 a 30% para todas as indústrias de bens de capital, a medida da proteção líquida, nessas condições, para máquinas e equipamentos industriais, é de 22%. Naturalmente, no caso de uma redução de 50 ou 80% nos impostos sobre importação, a proteção líquida é ainda maior.

Comparando as colunas 1 e 4 da Tabela 9 podemos ver que os subsídios à produção interna constituem uma forma de proteção mais importante para a indústria brasileira de bens de capital do que as tarifas. Esses subsídios podem ser substanciais e resultar em níveis muito elevados de proteção.

Concluindo por níveis um tanto elevados de proteção líquida para o setor brasileiro de bens de capital, devemos ter em mente três importantes limitações que têm como efeito reduzir nossas estimativas da proteção líquida. Primeiro, o efeito líquido dos subsídios financeiros pode ter sido exagerado. Frequentemente, o crédito subsidiado é fornecido a compradores de bens de capital estrangei-

ros. Os efeitos desse subsídio, contudo, não foram incorporados em nossa medida. Segundo, conforme afirmamos, parece que o efeito da proteção aos insumos foi subestimado, o que provoca um viés descendente em nossa estimativa do coeficiente de distorção, resultando, conseqüentemente, numa sobreestimativa da proteção líquida.³⁰ Terceiro, os incentivos fiscais não são concedidos em sua totalidade a todos os tipos de bens de capital. Em conseqüência, nossas estimativas, incorporando os subsídios à produção, podem ser consideradas como medidas da possível proteção líquida. E os subsídios fiscais, quando concedidos, podem elevar a proteção a níveis extremamente altos.

Uma quarta qualificação é necessária, devido ao fato de que estamos analisando apenas o setor de bens de capital. O que importa no sistema total de incentivos é a posição relativa referente aos demais setores da economia. E é evidente que a proteção em outras indústrias manufatureiras pode chegar a níveis elevadíssimos, principalmente em função das altas tarifas para aquelas indústrias.

Algumas considerações não-quantificáveis são também importantes no exame da proteção líquida proporcionada aos produtores no mercado interno. Há alguns elementos competitivos que não podem ser incluídos em comparações de preços. Os serviços de assistência técnica são especialmente importantes para os bens de capital, e o pronto acesso a peças e serviços presumivelmente atribuí aos bens de capital produzidos internamente alguma vantagem competitiva em relação às importações. Por outro lado, a transferência de tecnologia e o treinamento técnico de empregados no exterior são citados como motivos pelos quais alguns compradores manifestam preferência por bens de capital importados. Alguns produtores nacionais, descontentes com a situação, mencionam a capacidade e disposição de os grandes fornecedores internacionais de bens de capital proporcionarem boas comissões nos pedidos de compras, principalmente das empresas públicas, como motivos de preferência pelas importações.

³⁰ A proteção aos insumos é, evidentemente, uma variável política. Desmontar essa proteção resultaria, *ceteris paribus*, num aumento na proteção líquida proporcionada às indústrias de bens de capital. Do mesmo modo, uma desvalorização real do cruzeiro teria efeitos semelhantes.

Os altos níveis observados de proteção líquida ao setor brasileiro de bens de capital levanta uma importante questão normativa: devem as indústrias de bens de capital ser tão protegidas? Somos levados a concluir, com base na experiência brasileira anterior, que são fortes os argumentos no sentido de que deve haver alguma proteção. Acredita-se comumente que a produção de bens de capital é caracterizada por externalidades substanciais que induzem o crescimento e aumentam a eficiência. Certamente, o setor não deveria sofrer por falta de proteção. Todavia, nossa análise sugere que os possíveis níveis observados de proteção líquida, quando concedidos plenos subsídios à produção interna, são excessivos. A política atual parece ter objetivos protecionistas, mas é aplicada discricionariamente por tecnocratas bem intencionados.

Ao examinar as diferenças de possível proteção líquida num determinado subsetor, evidenciadas por um tratamento desigual com relação a empresas ou projetos dentro do mesmo subsetor para a concessão de incentivos e subsídios oficiais, devemos explicitar uma crença subjacente. Argumenta-se que a desigualdade de tratamento é ótima em bases alocacionais estáticas. Em termos de economia, todas as empresas que produzem um certo produto deveriam encontrar os mesmos preços relativos nos mercados de produtores e fatores. Mas reconhece-se que o Governo pode intervir, como o tem feito, por uma série de motivos, tais como favorecer empresas nacionais e impedir a entrada quando o mercado interno é considerado pequeno demais para outras empresas (isto é, competidoras). Inúmeros objetivos, sem mencionar os órgãos do Governo, podem resultar em intervenção no mercado. O argumento dos economistas é que tais objetivos deveriam ser considerados em termos de seus possíveis custos alocativos. Contudo, isso não invalida o fato de que a intervenção, mesmo quando aplicada separadamente a cada empresa, pode trazer consideráveis benefícios em termos de crescimento.

Um dos principais aspectos da Tabela 9 é a variação horizontal da proteção líquida concedida a uma única indústria (ou empresa) sob aplicações diferentes e discricionárias das políticas e esquemas de incentivos em vigor. Essas diferenças parecem ser maiores do que aquelas entre as indústrias de bens de capital no contexto de apli-

cação de uma política específica (ver Tabela 8). Obviamente, obter todos os incentivos possíveis é extremamente importante para uma empresa na determinação de sua rentabilidade. Não é de surpreender, portanto, que as empresas coloquem tanta ênfase nas suas relações com o Governo. O Governo ou, mais exatamente, os órgãos do Governo têm poder permanente, através de sua capacidade de conceder ou negar incentivos, de vida ou morte sobre empresas comerciais individuais. A rentabilidade de uma determinada empresa depende tanto de suas relações governamentais quanto de sua eficiência produtiva. De modo semelhante, as empresas vêem-se obrigadas a operar num meio político e respondem a considerações políticas. É em parte por esse motivo que as empresas produtoras de bens de capital no Brasil figuram entre as mais eloqüentes politicamente.

Na opinião do autor, a natureza discricionária do sistema de proteção aos bens de capital constitui seu elemento mais pernicioso. Conforme indicamos, a magnitude da proteção realmente proporcionada pode variar amplamente. E na prática isso realmente acontece quando se considera cada caso separadamente. Há pouca igualdade ou automaticidade no sistema, se é que existe alguma. Os compradores individuais de bens de capital são afetados por decisões separadas do Governo, talvez tomadas por diversos órgãos, relacionadas com a concessão ou não de uma série de incentivos de investimento. Os produtores internos de bens de capital encontram-se numa situação de permanente incerteza, não sabendo se os subsídios fiscais à produção serão concedidos na próxima venda.

A operação geral do sistema, em sua atual organização, está fadada a ser inconstante e desigual, não importa quão bem intencionados sejam os funcionários que o administram. Além do mais, dado que todas as decisões são tomadas em cada caso separadamente, o sistema é potencialmente corruptível e altamente dependente do senso comum, imparcialidade e integridade pessoal dos funcionários do Governo responsáveis pelas decisões sobre a concessão dos chamados incentivos de investimento. As evidências quanto à realidade da corrupção no sistema são esparsas, além de controversas, mas os boatos proliferam.

Na verdade, a evolução e operação do sistema podem ser melhor compreendidas no quadro das políticas de controle burocrático.³¹ Os diversos órgãos e seus funcionários procuram maximizar sua própria autoridade institucional e pessoal. Negar ou conceder privilégios ou incentivos de investimento é ao mesmo tempo uma expressão e um resultado do poder. As manobras para conseguir o poder e a autoridade de tomar decisões políticas tornaram altamente discricionária a operação das regras que afetam a administração da proteção à indústria brasileira de bens de capital. É evidente que mudar esse sistema também constitui um ato altamente político, afetando tanto as indústrias participantes quanto a hierarquia dos órgãos do Governo.

A natureza discricionária do sistema de proteção é uma característica inerente da política econômica brasileira. Uma tentativa geral para reduzir o nível de discricionário na tomada de decisões políticas com relação aos incentivos, apesar de altamente desejável, provavelmente não irá obter êxito num prazo mais longo. Uma reformulação do sistema, envolvendo maior automaticidade dos incentivos e equidade horizontal entre empresas, meramente prepararia o terreno para futuras ações discricionárias. Surgiriam pressões no sentido de exceções, isenções, tratamento especial e outros benefícios de incentivo. A centralização da autoridade para conceder tais benefícios torna-se um importante recurso político e/ou financeiro potencial. Uma tentativa de reformular o sistema e reduzir seus inúmeros esquemas discricionários pode ser encontrada nas reformas político-econômicas anunciadas em dezembro de 1979.

Outra questão é levantada pelo uso de subsídios à produção interna de bens de capital. Com a política de sobrevalorização da taxa de câmbio combinada com isenções tarifárias, o efeito do uso de subsídios à produção interna de bens de capital é uma redução no custo relativo para o investidor da utilização de bens de capital na produção. Assim, um custo adicional dos subsídios à indústria brasileira de bens de capital pode ser a continuação do desenvolvimento industrial intensivo em capital em outros setores da economia.

³¹ No original, *bureaucratic politics*. (N. do E.)

7 — Indicações de competitividade

Examinando os efeitos das políticas econômicas, nossas estimativas da proteção líquida incluem a suposição de que os preços de importação CIF e os preços internos ex-fábrica são os mesmos. Evidentemente, na realidade eles não são iguais. Há outros fatores que afetam os custos econômicos. O grau em que os preços internos e internacionais podem ser comparados reflete a competitividade dos bens de capital brasileiros. É evidente que as políticas comerciais do Brasil afetam a competitividade dos produtos nacionais. Dadas essas políticas, é possível fazer algumas comparações de preços para examinar a competitividade real dos bens de capital brasileiros nas atuais circunstâncias. Dado que o desenvolvimento do setor é uma meta da política do Governo, a questão é: tendo em vista a atual competitividade dos preços, os produtores brasileiros realmente necessitam da proteção que a política governamental freqüentemente proporciona?

Antes de efetuar algumas comparações entre os preços reais dos bens de capital brasileiros e os preços dos bens de capital produzidos em outros países, duas observações gerais podem ser feitas, sugerindo um melhoramento na competitividade e eficiência da produção nacional de bens de capital. Primeiro, as exportações brasileiras desses bens têm aumentado de modo constante e acentuado. Entre 1973 e 1976, as exportações se expandiram a uma taxa média anual de 49%,³² muito superior à taxa das exportações brasileiras em geral e mesmo das exportações de produtos manufaturados. Embora o volume dessas exportações ainda seja pequeno em comparação com a produção total, seu crescimento sugere aumento da sua competitividade. Além do mais, a variedade observada nas exportações brasileiras desses bens, indo de simples máquinas a pesados armamentos, sugere que razoável competitividade tem sido obtida ao longo de uma frente ampla.

É verdade que um dos motivos responsáveis pela crescente competitividade internacional e pelo crescimento das exportações nacionais de produtos manufaturados tem sido uma série de subsídios

³² Suely Barbosa Monnerat, "Comércio Externo na Área de Bens de Capital: 1973-76" (EMBRAMEC, novembro de 1977), relatório inédito.

à exportação. Todos os impostos indiretos são abatidos para a exportação de produtos manufaturados, e há também um elemento de subsídio puramente fiscal, conforme se pode ver na coluna 4 da Tabela 4. Além disso, há um subsídio de crédito, concedido principalmente através da provisão de capital de giro altamente subsidiado, destinado à produção para exportação. A magnitude combinada dos subsídios à exportação pode ser substancial para o setor de bens de capital, variando de 20% (equipamento eletrônico) a 36,5% (tratores) do preço do produto exportado.³³ Contudo, deve-se assinalar que: a) os subsídios à exportação foram concedidos nos últimos 10 anos, e tem havido pouca mudança apreciável em sua magnitude, especialmente para os subsídios fiscais; e b) os subsídios à exportação de produtos manufaturados são, na maioria das indústrias, inferiores ao montante da sobrevalorização da taxa cambial. Conseqüentemente, os subsídios à exportação, embora possam ser importantes na promoção das exportações de bens de capital, não constituem, por si sós, uma explicação suficiente.

Conhecendo-se a magnitude dos subsídios à exportação de bens de capital e do nível de proteção no mercado interno, é possível comparar os dois. A questão é: dadas as políticas de promoção das exportações e proteção das importações, a rentabilidade é maior na produção para o mercado interno ou para exportação? Em nossa comparação, utilizamos as estimativas da proteção líquida às importações (p_i), supondo subsídios plenos à produção interna e total isenção de tarifas (coluna 4 da Tabela 9). Uma medida de promoção líquida das exportações pode ser construída de modo semelhante, utilizando as estimativas dos subsídios fiscais e de crédito à exportação. No caso das indústrias de bens de capital, a proteção líquida às importações ultrapassou a promoção líquida às exportações.³⁴ Em outras palavras, com plenos subsídios à produção interna, a produção para o mercado interno é mais rentável do que a produção para exportação. O uso de subsídios plenos à produção in-

³³ Para estimativas dos subsídios à exportação relativos às indústrias de bens de capital, ver Affonso Celso Pastore, José Augusto Arantes Savasini e Joal de Azambuja Rosa, *op. cit.* Esses dados foram utilizados em nossas estimativas.

³⁴ Alternativamente, isso pode ser visto comparando-se a coluna 6 da Tabela 8 com a coluna 1, menos as estimativas dos subsídios fiscais e creditícios às exportações.

terna provoca uma tendenciosidade líquida antiexportação no setor brasileiro de bens de capital. Se apenas as tarifas fossem utilizadas para proteger o mercado interno, essa tendenciosidade antiexportação persistiria, mas seria menos acentuada.

Uma segunda indicação geral do aumento na competitividade do setor brasileiro de bens de capital pode ser vista no movimento dos preços relativos no Brasil. Nos últimos oito anos, os preços dos bens de capital têm caído em relação aos dos demais produtos industriais (a Tabela 10 mostra esse declínio). Mesmo sem informação sobre a competitividade internacional absoluta, tal movimento nos preços relativos internos sugere que a competitividade do Brasil melhorou ao longo do tempo. O declínio relativo nos preços dos bens de capital provavelmente está mais relacionado ao significativo progresso tecnológico que ocorreu no setor. Por exemplo, um estudo recente estimou que a taxa proporcional anual de progresso tecnológico neutro de Hicks para as indústrias de máquinas elétricas e de equipamento elétrico e de comunicações era de 18% em 1971/75.³⁵

A Tabela 11 apresenta algumas comparações de preços para bens de capital brasileiros e estrangeiros, os quais são cotações diretas dos preços das empresas em dólares FOB. Para os produtos brasileiros, incluímos os efeitos dos incentivos às exportações de produtos manufaturados sobre os preços. Em outras palavras, os abatimentos nos impostos e os subsídios à exportação refletem-se nas cotações dos preços brasileiros. Também os preços das exportações brasileiras são fornecidos à taxa de câmbio atual sobrevalorizada. Com base nas comparações dos preços de 17 produtos enumerados na Tabela 10, em apenas três casos os preços brasileiros eram 30% superiores aos do produto estrangeiro comparável (na maioria dos casos eram bas-

³⁵ O progresso tecnológico neutro de Hicks é toda mudança tecnológica que aumente os produtos marginais dos fatores de produção numa proporção tal que não altere a taxa marginal de substituição técnica a uma dada razão entre os preços dos fatores. Ver William G. Tyler, "On Using Analysis of Covariance to Estimate a Cobb-Douglas Production Function: An Empirical Illustration with Data from the Brazilian Electrical Machinery Industry", Working Papers in Economics (Universidade da Flórida, junho de 1978), n.º 77-78-09. Uma estimativa semelhante foi obtida para a indústria de máquinas.

TABELA 10

Índices dos preços industriais por atacado no Brasil – 1970/78
(último semestre de 1969 = 100)

Anos	Todos os Produtos Industriais	Maquinaria	Preços Relativos da Maquinaria (2)/(1)x100	Máquinas e Equipamentos Elétricos	Preços Relativos das Máquinas e Equipamentos Elétricos 4)/(1)x100
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1969 (1.º Semestre)	100	100	100	100	100
1970	121	114	94	117	97
1971	142	130	92	128	90
1972	165	151	92	143	87
1973	190	168	88	164	86
1974	246	203	83	200	81
1975	317	261	82	246	78
1976	432	356	82	336	78
1977	601	504	84	462	77
1978 (Junho)	793	683	86	608	77

FONTE: *Conjuntura Econômica*, diversos números.

(ante semelhantes). Se esses produtos forem realmente representativos, tudo indica que graus razoáveis de competitividade internacional serão atingidos com as atuais políticas.

Evidência semelhante é apresentada num estudo do BNDE sobre máquinas e equipamentos para construção de rodovias. Mais uma vez as comparações diretas dos preços FOB em dólares foram feitas com base nas cotações dos preços do produtor. Entre 30 comparações dos preços de produtos similares, somente 18 não favoreciam o Brasil.³⁶ Entre estas, oito comparações referiam-se a tratores pesados, cujos preços brasileiros parecem bastante superiores aos ní-

³⁶ EMBRAMEC, "Competitividade da Indústria Brasileira de Bens de Capital" (1978), trabalho não publicado.

TABELA 11

Algumas comparações de preços entre bens de capital brasileiros e estrangeiros

Indústria e Produto	Cotações dos Preços dos Produtos Brasileiros (US\$ FOB) (1)	Preço do Produto Estrangeiro Comparável (US\$ FOB) (2)	País de Origem do Produto Estrangeiro (3)	Razão entre os Preços Brasileiro e Estrangeiro (1)/(2) (4)
Máquinas-Ferramenta				
Torno de Bancada				
a.	850	820	Formosa	1,03
b.	1.550	1.380	Estados Unidos	1,12
Torno Paralelo				
a.	16.811	11.806	Tcheco-Eslováquia	1,42
b.	9.422	9.925	Argentina	0,94
Perfurador de Bancada				
a.	386	363	Rodésia	1,06
b.	862	1.363	Estados Unidos	0,60
Máquinas Têxteis				
Máquinas de Fiar				
a.	40.968	40.000	Europa	1,02
b.	41.735	40.000	Europa	1,04
Tcates				
a.	3.661	3.000	Coreia do Sul	1,22
b.	7.674	9.500	Europa	0,81
Máquinas Agrícolas				
Segadora Automática				
a.	29.411	23.000	Europa	1,27
b.	32.866	23.000	Europa	1,42
c.	29.330	23.000	Europa	1,27
d.	24.203	23.000	Europa	1,05
Tratores s/Rodas				
a.	7.083	8.900	Europa	0,79
b.	9.608	10.404	Estados Unidos	0,92
c.	9.383	7.658	Europa	1,22

FONTE: EMBRAMEC, *op. cit.*

veis internacionais. As restantes comparações de preços demonstram grande semelhança nos preços de exportação brasileiros e internacionais. O Brasil parece ter atingido um certo grau de competitividade internacional em máquinas e equipamentos de construção de rodovias, com exceção de tratores pesados.

8 — Observações finais

Se o setor brasileiro de bens de capital atingiu realmente graus razoáveis de competitividade *vis-à-vis* o mercado internacional, como sugere a evidência limitada, devemos indagar por que o Brasil precisa manter os níveis elevados de proteção líquida no mercado interno encontrados nos casos de subsídios à produção interna. Tal proteção, na opinião do autor, freqüentemente parece ser excessiva. Além do mais, a forma sob a qual é concedida a maior parte da proteção (subsídios à produção interna) parece essencialmente insidiosa por dois motivos. Primeiro, esses subsídios são menos visíveis do que uma tarifa regularmente imposta. Segundo, os subsídios à produção interna são altamente discricionários, ampliando substancialmente a autoridade dos funcionários que tomam decisões políticas. De fato, a aplicação desigual dos instrumentos de política protecionista com relação às empresas dentro de um ramo da indústria podem muito bem constituir uma dimensão mais importante da política comercial brasileira do que a variação da proteção aos diversos setores.

(Originais recebidos em fevereiro de 1980. Revistos em abril de 1980.)