

## Algumas considerações sobre as novas diretrizes de política industrial

MARIA HELENA T. TAQUES HORTA \*

### 1 — Introdução

Embora não se possa identificar, no período recente, a existência de uma política industrial claramente definida em termos de metas e objetivos prioritários,<sup>1</sup> também não se pode negar que o conjunto de medidas direta ou indiretamente relacionadas com o setor industrial, implementados a partir de 1964, atuou no sentido de alguma orientação do crescimento. Esta comunicação tem como objetivo analisar as medidas de incentivo ao setor industrial tomadas recentemente pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), bem como apontar as principais diferenças entre as diretrizes implícitas nessas medidas e as vigentes anteriormente. Na primeira parte, procurou-se apresentar uma visão global da política de incentivos (diretos e indiretos) implementada a partir de 1964, visando à ativação da produção industrial, bem como identificar as principais implicações dessa política. Na segunda parte procurou-se analisar as novas medidas de política implementadas pelo CDE.

\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

<sup>1</sup> Ainda que não se verifique no período a definição de uma política industrial, observa-se a existência de políticas específicas principalmente nos setores em que as empresas públicas têm atuação importante, como no caso dos setores siderúrgico e petroquímico.

## 2 — Política econômica e incentivo ao crescimento industrial no período 1964-74

Considerando-se a dificuldade de isolar, dentro do conjunto da política econômica, as medidas que possam estar ligadas diretamente ao setor industrial, procurou-se separar dois tipos distintos de medidas: as que dizem respeito a concessão de incentivos diretos à formação de capital na indústria, e aquelas que, embora não diretamente relacionadas com o setor, resultaram em estímulos ao seu crescimento.

### 2.1 — Política industrial de incentivo à formação de capital na indústria

A política de incentivo à formação de capital, orientada pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), constituiu-se essencialmente de estímulos à redução do custo do capital importado. De início, através da isenção do imposto de importação (que implica automaticamente na isenção do ICM) de equipamentos dos projetos aprovados por aquele órgão. Embora a isenção estivesse condicionada à inexistência do similar nacional, desde que se provasse, por um detalhe técnico qualquer, que tal era a situação, o que a experiência mostrou não ser difícil, o empresário poderia importar com as isenções previstas.

A partir de 1970, à isenção do imposto de importação foi acrescentada a do imposto sobre produtos industrializados (IPI). Ao mesmo tempo, foram criados estímulos à compra de bens de capital nacionais, permitindo-se ao comprador do equipamento o crédito do imposto sobre produtos industrializados e a depreciação acelerada para efeito de cálculo do imposto de renda.

Ainda que fazendo parte das atribuições do CDI a seleção de setores prioritários para a concessão de incentivos, de acordo com a evolução da economia e a programação global do Governo, verificava-se que a definição dos setores prioritários era de ordem tão geral que englobava praticamente todos os ramos da indústria de transformação. Desta forma, era possível enquadrar qualquer projeto dentro dos critérios estabelecidos, o que garantia automaticamente a

aprovação. Concedendo incentivos indiscriminadamente, o CDI deixou de cumprir o seu papel como órgão orientador da política industrial, caracterizando-se pela concessão uniforme de incentivos.<sup>2</sup>

## **2.2 — Medidas de política econômica não diretamente relacionadas com o setor industrial e que resultaram em estímulo a seu crescimento**

Além da política do CDI, de incentivos diretos à indústria, pode-se identificar uma série de medidas de caráter mais geral que atuam sobre o desempenho do setor, conforme segue.

### **2.2.1 -- Reorganização do sistema financeiro doméstico, procurando torná-lo mais adequado às necessidades de financiamento da economia**

Até 1964, o sistema financeiro, constituído quase que exclusivamente de haveres monetários e débitos bancários, representava uma séria limitação ao crescimento industrial. Os créditos a curto prazo provinham da rede bancária comercial e os a médio prazo das financeiras, através das letras de câmbio, sendo praticamente inexistente a oferta de créditos a longo prazo, pois que o BNDE dedicava-se ao financiamento da infra-estrutura e da siderurgia. As mais importantes modificações introduzidas a partir de 1964 foram:

a) criação de instituições financeiras especializadas, como as que compõem o Sistema Financeiro da Habitação e os Bancos de Investimento;

b) gradativa especialização dos intermediários financeiros segundo o tipo de crédito. Coube às financeiras o financiamento do consumo de bens duráveis, aos Bancos de Investimento e aos Bancos Regionais e Estaduais de Desenvolvimento o financiamento de capital de giro a médio prazo e aos Bancos Comerciais os financiamentos a curto prazo;

<sup>2</sup> Para um análise mais detalhada ver Wilson Suzigan, Regis Bonelli, Maria Helena T. T. Horta e Celsius Antonio Lodder, *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 26.

- c) criação e/ou reformulação de Fundos específicos de financiamento industrial no âmbito das agências públicas e bancos oficiais (FINAME, BNDE, Banco do Brasil, BNH e Bancos Regionais de Desenvolvimento);
- d) nova regulamentação e modernização dos mercados diretos de valores;
- e) introdução da correção monetária.

A correção monetária, aplicada inicialmente aos títulos públicos destinados ao financiamento não inflacionário do *deficit* do Tesouro, foi posteriormente estendida aos títulos e contratos imobiliários do Sistema Financeiro da Habitação e, com a lei no mercado de capitais, teve seu uso generalizado em todo o Sistema Financeiro.

Observe-se que em termos das necessidades de financiamento do setor industrial, a reformulação do sistema financeiro privado veio apenas reforçar o suprimento de crédito para capital de giro, bem como aumentar o volume de recursos destinados à comercialização de bens duráveis de consumo. Os créditos de longo prazo continuavam ainda sendo supridos quase que exclusivamente por agências públicas e bancos oficiais, uma vez que os bancos de investimento, que deveriam atuar também nesse tipo de operação, aplicaram a maioria de seus recursos a médio prazo, financiando capital de giro. Os *underwritings* representaram (e ainda representam) muito pouco em termos de volume de recursos. O mercado de títulos primários foi também praticamente inexistente, sendo que só recentemente o Governo criou incentivos específicos ao fortalecimento do mercado de debêntures.

Embora os créditos concedidos pelo BNDE, FINAME e, em menor escala, pelo Banco do Brasil, tenham crescido a taxas bastante elevadas, verifica-se que a oferta interna de créditos a longo prazo foi ainda insuficiente, principalmente a partir de 1970, quando, esgotada a fase de crescimento através da utilização da capacidade instalada, passou o setor a depender de aumentos substanciais dos investimentos.

### 2.2.2 — Alterações na regulamentação dos empréstimos em moeda estrangeira

Paralelamente à reformulação do sistema financeiro doméstico e à criação e/ou reformulação de fundos específicos de financiamento industrial, surgiram novas formas de financiamento externo, utilizado em complementação aos recursos internos. Os mecanismos de captação foram os investimentos diretos, os empréstimos em moeda e os financiamentos das importações.

Os empréstimos em moeda estrangeira, cuja regulamentação havia sido consolidada pela Lei n.º 4.131/62, passaram também a ser orientados pela Instrução n.º 289/65 da extinta SUMOC e posteriormente pela Resolução n.º 63/67 do Banco Central. A Lei n.º 4.131 engloba os empréstimos concedidos por agências internacionais, bancos, companhias ou pessoas físicas, diretamente a tomadores no País (pessoas físicas ou jurídicas). Esses empréstimos podem ser concedidos tanto para investimento como para “capital de giro” (predominantemente) e em geral a prazos mais longos do que os das outras modalidades. A Instrução n.º 289 (revogada em outubro de 1972), permitia a contratação de empréstimos externos diretamente de empresas do exterior por firmas do País. Da solicitação e do registro constava expressamente que os recursos deveriam ser utilizados para “capital de giro”. A Resolução n.º 63/67 permitiu aos bancos comerciais, bancos privados de investimento e ao BNDE a obtenção de empréstimos em moeda estrangeira para serem repassados a empresas industriais e comerciais do País. Destinavam-se ao financiamento do capital fixo ou de giro, com predomínio deste último, obedecendo a limites relacionados à responsabilidade por parte das instituições internas repassadoras.

A escassez relativa de fundos no mercado interno, aliada a condições extremamente favoráveis no mercado financeiro internacional, resultou, a partir de 1968, na entrada de um grande volume de recursos externos, que beneficiou a indústria principalmente na forma de créditos a curto e médio prazos ao capital de giro.

### 2.2.3 — Incentivos às exportações e instituição da taxa de câmbio flexível

A partir de 1964, foram criados vários incentivos de ordem fiscal e financeira tendo em vista a promoção das exportações, principalmente de produtos industrializados. Paralelamente ao sistema de incentivos, foi instituída, a partir de 1968, a taxa de câmbio flexível, que, defendendo o exportador das elevações do nível de preços interno, representou um forte estímulo à atividade exportadora.

A partir de 1971, através do Decreto-Lei n.º 1.171, complementado pelo Decreto-Lei n.º 1.250, foram estendidos os incentivos fiscais concedidos às exportações às vendas de máquinas e equipamentos nacionais realizadas no mercado interno, resultantes de licitação entre produtores nacionais e estrangeiros, feitas contra pagamento com recursos oriundos de divisas conversíveis.

Tal extensão representou, de fato, um aumento da competitividade do produto nacional frente ao importado, uma vez que não apenas eliminou todos os ônus fiscais a que aquele estava sujeito, como ainda o subsidiou através dos créditos fiscais.

A promoção e a diversificação das exportações, através de um sistema que, sucessivamente, retirou gravames, subsidiou e finalmente estimulou o aumento da capacidade produtiva, contribuíram para a retomada e a sustentação do crescimento industrial no período recente. Em primeiro lugar, como uma fonte adicional de demanda e, em segundo, como fonte de divisas, permitindo aumentos da capacidade para importar.

Ainda que não seja possível identificar, a partir de análise das medidas de política econômica implementadas ao longo do período 1964/74, uma diretriz de política industrial claramente definida, é inegável que esta, embora em alguns casos adotadas com o objetivo de corrigir certas distorções na alocação de recursos, atuou no sentido de definir os padrões de crescimento do setor industrial.

A partir de 1967/68, quando se verificou a retomada de crescimento industrial, encontravam-se indústrias operando com elevadas margens de capacidade ociosa em virtude de um longo período de retração do nível da atividade econômica. O incentivo à demanda

advindo da expansão do crédito à comercialização de bens duráveis de consumo, com a especialização das financeiras, bem como a expansão do crédito à produção através dos bancos comerciais e de investimento, com recursos captados interna e externamente, permitiram um rápido crescimento da produção desses produtos (que cresceu, de 1969 a 1973, a uma taxa média de 17,1% a.a.). Em virtude dos efeitos multiplicadores, essas altas taxas de crescimento refletiram-se sobre a produção de bens intermediários, que apresentou também taxas elevadas, ainda que algo inferiores. Também a implementação do Programa Nacional da Habitação contribuiu para o fortalecimento da demanda de alguns produtos, principalmente minerais não-metálicos e metalúrgicos.

Pode-se dizer, então, que a operacionalidade do sistema financeiro teve como consequência a ativação dos setores mencionados (bens de consumo duráveis e construção civil), possibilitando o atingimento, a curto prazo, de níveis elevados de crescimento.

A partir de 1970, quando em alguns setores apresentaram-se sintomas de plena utilização de capacidade instalada (bens de consumo durável e bens intermediários), a manutenção de um ritmo elevado de crescimento passou a requerer a elevação dos investimentos. Da conjugação desse fenômeno com os significativos investimentos em infra-estrutura, principalmente em energia elétrica, transporte e comunicações, resultou não apenas a expansão da produção do setor doméstico de bens de capital, como também aumentos maiores das importações de equipamentos.

De fato, o setor de bens de capital, que entre 1966 e 1970 apresentava uma taxa média de crescimento de 8,8% a.a., cresce entre 1971 e 1973 a uma taxa média de 22,6% a.a. Paralelamente, verificou-se um aumento substancial das importações de bens de capital, que entre 1970 e 1973 crescem em média a 31,6% a.a. Como consequência da acentuada expansão dessas importações, bem acima da taxa de crescimento da produção doméstica, a participação das importações na oferta interna de bens de capital (a preços correntes) se elevou de 26,6% em 1967 para 37,4% em 1972, como se pode ver na Tabela 1.

TABELA 1

*Participação das importações de bens de capital na oferta interna*  
(em valores correntes)

(Cr\$ 10<sup>6</sup>)

Anos	Produção Interna	Importações	Oferta	Importações Oferta
1966	2.947	825	3.772	21,9
1967	3.390	1.230	4.620	26,6
1968	5.292	2.132	7.412	28,6
1969	6.852	3.098	9.950	31,1
1970	8.551	4.548	13.099	34,7
1971	13.313	6.964	20.277	34,3
1972	18.425	11.024	29.449	37,4
1973	24.815	14.146	38.961	36,3

FONTES: CACEX, *Produção Industrial* (Elaboração IPEA).

Observou-se que, ao longo do período analisado, o setor de bens de capital continuou apresentando capacidade ociosa e somente a partir de 1973 começou a demonstrar sintomas de plena utilização da capacidade, ocorrendo, inclusive, problemas com os prazos de entrega. Verificou-se, no entanto, que apesar das elevadas taxas de crescimento pouco se ampliou a capacidade instalada nos últimos anos. Dados extraídos dos relatórios do CDI mostram que, do valor total dos investimentos aprovados, apenas 2,6% em 1971, 6,4% em 1972 e 5,0% em 1973 se referiam a projetos desse setor. A aceleração da demanda de equipamentos, portanto, representou apenas um estímulo ao aumento da produção pela maior utilização de capacidade, não tendo sido suficiente para induzir acréscimos nessa capacidade produtiva.

O aumento acentuado das importações de bens de capital não pode ser atribuído à incapacidade de reação interna aos estímulos da demanda e, sim, a um conjunto de fatores que contribuíram para desviar para o exterior uma parcela significativa da demanda, que poderia ter sido atendida internamente.

Assim, dentre os condicionantes deste comportamento incluem-se a própria orientação da política econômica e as dificuldades de se

consolidar um setor de bens de capital quando se depende da importação e da adaptação de tecnologia do exterior. De forma desagregada, pode-se identificar alguns elementos que contribuíram para inibir a expansão da produção interna de equipamentos. Tais elementos decorreriam:

a) da política industrial de incentivo à formação de capital na indústria. Essa política, orientada pelo CDI e mencionada anteriormente, implicou, de fato, o desestímulo à compra dos bens de capital produzidos internamente. Ainda que a partir de 1970 tenha sido em parte eliminado o desestímulo à produção interna, permitindo-se ao comprador de bens de capital nacionais o crédito do IPI e a depreciação acelerada do equipamento no cálculo do imposto de renda, permaneceu ainda uma certa desvantagem para os bens de capital nacionais representada pelo ICM do qual está isento o produto importado;

b) da utilização de forma crescente de recursos externos para financiar a expansão da economia.

A manutenção das altas taxas de crescimento de bens duráveis de consumo, apoiada principalmente nos esquemas de financiamento, requereu volumes crescentes de recursos. Os empréstimos realizados pelas financeiras (saldo em 31 de dezembro) cresceram, no período, acima do total de empréstimos ao setor privado, aumentando de Cr\$ 12,9 bilhões (preços de 1973), em 1970, para Cr\$ 35,9 bilhões, em 1973. E um aumento substancial da poupança interna, como a requerida para financiar a expansão da capacidade produtiva, poderia entrar em conflito com tal política de ativação do consumo. A utilização da poupança no financiamento do consumo, aliada às deficiências do mercado financeiro doméstico, principalmente no que se refere a créditos de longo prazo, resultou em crescimento acentuado da demanda de recursos do exterior, não apenas de parte do setor privado como de empresas do Governo. A utilização de volumes crescentes de recursos externos no financiamento à formação de capital contribuiu para desviar para o exterior parcelas consideráveis da demanda de equipamentos, visto que os créditos dos fornecedores estão obviamente vinculados às importações, enquanto os concedidos pelo BID e pelo BIRD, ainda que prevendo a concorrência internacional para a compra do equipamento (na qual o

produtor nacional goza de uma margem de proteção de 15%), exige a pré-qualificação do concorrente, criando, assim, um círculo vicioso no qual a empresa nacional não tem condições de ganhar a concorrência por não ter tradição de mercado, e não tem tradição de mercado por não ter condição de vender os seus produtos.

A sustentação de boa parcela da formação bruta de capital fixo com volumes crescentes de importações, ainda que permitindo compatibilizar uma elevação simultânea dos níveis de consumo e investimento, resultou, de fato, no desestímulo à produção nacional de equipamentos, diminuindo a sua importância relativa como fonte de geração de renda e emprego. Aumentou ainda a vulnerabilidade da economia frente a eventuais restrições de capacidade para importar.

c) da insuficiência de *engineering* e sua desarticulação com a indústria de bens de capital. Observa-se que, quando o projeto é desenvolvido no exterior, muitas vezes as especificações técnicas são tais que obrigam a importação, não pelo fato de as empresas nacionais não terem condições de fornecê-lo, mas sim pelo tipo de especificações constantes nos projetos.

d) da ausência de uma política de compras de equipamentos das empresas do Governo com o objetivo de estimular a produção doméstica.

Considerando-se que as empresas do Governo, se tomadas em conjunto, representam o maior comprador de bens de capital, pode-se constatar a importância de uma programação conjunta das políticas de compras dessas empresas, tendo em vista a garantia de demanda regular e crescente. Tal garantia é especialmente relevante nos bens de capital sob encomenda, já que se adquire a maioria de seus projetos no exterior sob a forma de acordos de licenciamento. A ausência da garantia de um volume de encomendas suficiente, que permite ao produtor nacional pelo menos amortizar os custos de implantação da linha de fabricação, desestimula-o, tornando o risco de novos investimentos extremamente elevado.

No período não se constatou, por parte das empresas do setor público, qualquer preocupação de orientar parcelas crescentes de suas compras para fornecedores internos. Pelo contrário, grande parte das

pressões por importações financiadas origina-se destas empresas, que tiveram no financiamento das importações a complementação dos recursos internos necessários a seus projetos de expansão. No caso do setor siderúrgico, por exemplo, conhecidas as disponibilidades de recursos internos, utilizados basicamente nas obras de instalação, construção e montagem, recorria-se aos créditos do BIRD, BID e outros negociados bilateralmente. Evidentemente, da composição do financiamento decorria uma composição de compras internas e importações inferior à capacidade de atendimento do produtor nacional. Nessas condições, era desviada para o exterior uma parcela considerável da demanda.

Adicionalmente, a ausência de uma atuação orientadora por parte do CDI no dimensionamento adequado do setor de insumos básicos (não-ferrosos, fundidos e forjados, e fertilizantes) teve como conseqüência a reduzida capacidade de oferta desses setores. Como resultado, as pressões de demanda de curto prazo sobre esses insumos foram atendidas crescentemente com importações, as quais, face à alta dos preços desses produtos no mercado internacional, vêm implicando forte pressão sobre o balanço de pagamento. No que se refere aos metais não-ferrosos, os três principais produtos, alumínio, zinco e cobre, além de terem apresentado *deficits* consideráveis entre a produção interna e a demanda, supridos por importações, tiveram seus preços quase que duplicados em 1973, sendo que o preço de zinco triplicou. Em conseqüência, só na importação desses três produtos o Brasil gastou em 1973 aproximadamente US\$ 400 milhões. No setor de fertilizantes, os três insumos básicos, amônia, rocha fosfatada e potássio, também tiveram seus preços quase que duplicados, tendo o País em 1973 importado aproximadamente 80% do seu consumo.

Em resumo, pode-se dizer que a não definição de uma política industrial, com o objetivo de orientar a expansão a médio e longo prazo da indústria, deu lugar a soluções de curto prazo, essencialmente calcadas nas importações. Tal comportamento foi em boa medida viabilizado pelas grandes facilidades que caracterizaram o financiamento dos *deficits* em conta-corrente, bem como pela diversificação das exportações. Tais fatos encobriram a necessidade da procura, a longo prazo, de uma estrutura industrial mais equilibrada

entre bens de consumo e bens de capital, reduzindo-se, conseqüentemente, as necessidades de importações face ao crescimento do produto.

Contudo, a partir da deflagração da crise do petróleo, com a quadruplicação de seus preços, agravaram-se as pressões sobre o *deficit*, já bastante onerado pelo pagamento do serviço da dívida (estima-se para 1974 um *deficit* em transações correntes em torno de US\$ 7 bilhões). Considerando-se ainda o agravamento dos desequilíbrios monetários e cambiais em várias nações industrializadas, que atuam no sentido de diminuir a liquidez no mercado financeiro internacional, bem como a possível redução do ritmo de crescimento de nossas exportações face às políticas protecionistas dos países importadores, tornou-se evidente a necessidade de reduzir ao indispensável o dispêndio em moeda estrangeira. Reforça-se então a necessidade de promover a indústria interna de bens de capital, bem como acelerar a implantação e a expansão da produção de não-ferrosos e fertilizantes.

Nesse contexto, a definição de uma política econômica adequada requereria não apenas o remanejamento dos fluxos financeiros a favor da formação de capital, como também medidas que anulassem a vantagem das importações e, simultaneamente, promovessem o fortalecimento dos setores domésticos produtores de insumos básicos e bens de capital.

### **3 — Avaliação das medidas recentes tomadas pelo CDE e suas possíveis implicações sobre o crescimento do setor industrial**

Pode-se identificar duas linhas de atuação da política econômica no âmbito do CDE. A primeira delas caracteriza a tentativa de orientar os fluxos financeiros a favor da formação de capital, com ênfase especial nos setores de equipamentos e insumos básicos, com o objetivo explícito de assegurar a esses setores uma maior participação na oferta. O segundo tipo de medida tem por finalidade fortalecer a demanda interna de bens de capital, não apenas concedendo maiores incentivos à compra de equipamentos produzidos internamente,

como também procurando orientar as compras de equipamentos das empresas do setor público prioritariamente para fornecedores internos, tendo em vista a garantia de uma demanda regular e crescente ao produtor nacional.

No primeiro conjunto de medidas, destaca-se a ampliação dos recursos a cargo do BNDE, que além dos recursos próprios, a serem suplementados com novas dotações orçamentárias, passaria ainda a contar com os fundos do PIS e do PASEP, que deverão, até 1976, atingir cerca de Cr\$ 24,4 bilhões (Cr\$ 8,3 bilhões de julho de 1974 a julho de 1975 e Cr\$ 16,1 bilhões de julho de 1975 a julho de 1976), ampliando, conseqüentemente, sua participação no financiamento ao setor industrial, principalmente no que se refere a créditos de longo prazo. Visando à maior racionalização da atuação do BNDE no financiamento dos setores de bens de capital e insumos básicos, foram criadas três novas linhas de crédito sob a forma de empresas subsidiárias, sendo a maior parcela do capital integralizada pelo Banco: EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S.A.), FIBASE (Financiamento de Insumos Básicos S.A.) e IBRASA (Investimentos Brasileiros S.A.).

A EMBRAMEC tem como objetivo principal participar acionariamente da implantação ou expansão de empreendimentos no setor produtor de bens de capital, propiciando desta forma a diversificação das fontes de recursos destas empresas e a recomposição de suas estruturas de endividamento. Adicionalmente, tais projetos contarão ainda com financiamentos do Banco, mediante a utilização de suas diversas linhas de crédito. Evidentemente, a atuação da EMBRAMEC exigirá grande esforço de coordenação setorial, sendo a ela atribuída as funções de indicar às empresas do setor os grandes projetos governamentais, orientar prioritariamente para o mercado interno as aquisições de equipamentos por parte dessas empresas, prover apoio financeiro à criação de empresas dedicadas à projeção de equipamentos e incentivar a formação de sociedades incumbidas das vendas, do projeto e da colocação de subcontratos de fabricação de peças e sua agregação.

Como conseqüência da atuação da EMBRAMEC, os empresários do setor deverão dispor de melhor conhecimento das condições efetivas da demanda, possibilitando a estes o dimensionamento e a especialização adequada de seus projetos de ampliação de capacidade.

Quanto à FIBASE, sua finalidade é o suprimento de capital de risco e de financiamentos complementares às empresas produtoras de insumos básicos, principalmente metais não-ferrosos, fertilizantes e fundidos e forjados, cuja capacidade de oferta não se ampliou nos níveis adequados.

A IBRASA foi constituída com a finalidade de apoiar a empresa privada brasileira, estando excluídas de suas operações as empresas públicas e as controladas por capital estrangeiro. Suas aplicações se farão predominantemente sob forma de participação societária minoritária e/ou subscrição de debêntures conversíveis em ações, em projetos de implantação ou expansão de empresas de porte médio ou que se destaquem como empresas líderes setoriais ou regionais.

Além dos recursos do Banco, a EMBRAMEC, a FIBASE e a IBRASA poderão ainda mobilizar recursos junto aos intermediários financeiros privados, tendo em vista ampliar sua área de atuação.

Desta forma, é válido esperar-se que a nova forma de atuação do BNDE, através de suas recém-criadas subsidiárias, tenha como resultado a elevação do poder de barganha dos grupos privados nacionais (em associação com as agências estatais de fomento) frente às grandes empresas multinacionais tradicionalmente em operação nos setores de bens de capital e insumos básicos, evitando assim, à semelhança do ocorrido no recém-implantado setor petroquímico, a hegemonia do capital estrangeiro na expansão de setores de importância estratégica como esses. Vale ainda mencionar que a intenção de proporcionar capital de risco a empreendimentos com participação majoritária de grupos nacionais deverá representar um obstáculo adicional à transferência do controle do capital dessas empresas a grupos estrangeiros, podendo vir a inverter-se o processo de *take-over* intensificado em período recente.

Ainda no âmbito do BNDE, cabe mencionar a intenção de fortalecer a atuação da FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial S.A.) no suprimento do financiamento à comercialização de bens de capital.

Considerando-se que a utilização de forma crescente de créditos de fornecedores e de financiamentos de organismos internacionais para compra de equipamentos atuou no sentido de desviar para o exterior uma parcela da demanda de bens de capital que poderia ter sido atendida internamente, fica bastante clara a importância

da ampliação da atuação da FINAME, único órgão a operar internamente nesse tipo de crédito. Criado pelo Decreto n.º 55.275, de 22-12-64, com a finalidade de financiar a aquisição de equipamentos de fabricação interna e bens de capital importados sem similar nacional, a FINAME operava inicialmente concedendo empréstimos a prazo médio de 3 anos. Em fins de 1971, foi instituído o Programa de Longo Prazo, operando com prazos de até oito anos para o refinanciamento de comercialização de máquinas e equipamentos sob encomenda e de lotes de equipamentos destinados a unidades industriais. Embora tenha intensificado sua atuação em 1972, o programa não foi ainda suficiente para atender às necessidades do parque industrial brasileiro, não apenas em termos de volume de recursos como em condições de prazo e custos competitivos com os recursos externos. Em outubro de 1972, foi criado o Programa Especial FINAME, concedendo financiamentos até 15 anos a juros de 3 a 9% a.a. (mais correção monetária). Em 1973, a FINAME concedeu empréstimos no valor de Cr\$ 1.970 milhões, dos quais Cr\$ 551,6 milhões através de seu Programa Especial. Considerando-se que as importações de bens de capital em 1973 foram da ordem de Cr\$ 14.146 milhões, fica clara a necessidade de ampliação do volume de recursos da FINAME, principalmente do Programa Especial.

Além desses mecanismos, no âmbito do BNDE, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), com o objetivo de financiar projetos prioritários na área de infra-estrutura: Minas e Energia, Transporte e Comunicações. O FND deverá ser integrado por recursos orçamentários e de origem externa, além dos atuais fundos constituídos dos impostos únicos (parte da União) e das sobretarifas de telecomunicações. As parcelas da União na arrecadação dos impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais, bem como o produto da arrecadação das sobretarifas de telecomunicações, serão automaticamente transferidas para os respectivos fundos como subcontas do FND, consoante as vinculações legais existentes e de acordo com os seguintes percentuais.

em 1975 .....	90%
em 1976 .....	80%
em 1977 .....	70%
em 1978 .....	60%
a partir de 1979 .....	50%

Também a parcela desses impostos atribuída aos Estados poderá ser utilizada, juntamente com outras fontes de recursos, na constituição do Fundo de Desenvolvimento Estadual, obedecendo à mesma sistemática.

Desta forma, a constituição do FND permitirá maior grau de flexibilidade na utilização dos recursos destinados a investimentos em infra-estrutura e provenientes das receitas vinculadas dos impostos únicos, permitindo, assim, maior eficiência na aplicação.

Além das medidas de caráter financeiro e da atribuição à EMBRAMEC do papel de intermediária entre as empresas no setor público compradoras de equipamentos e o produtor nacional, foi modificado o Decreto-Lei nº 1.171, que estendia os benefícios fiscais às exportações às vendas de equipamento no mercado interno, desde que efetuados com recursos oriundos de divisas conversíveis, permitindo-se adicionalmente, no caso de projetos de desenvolvimento regional, a dispensa da origem dos recursos.

Ao confrontarmos o conjunto das medidas tomadas recentemente pelo CDE com os principais obstáculos que se opuseram no período anterior a uma melhor *performance* do setor de bens de capital, verifica-se que a principal área ainda passível de adoção de medidas de reforço à expansão da produção interna de equipamentos consiste na modificação das normas do CDI. Como se sabe, o sistema atual de isenção total ou não isenção do imposto de importação ou elimina a proteção ou eventualmente a superestima, porém não permite que se pratique uma política que garanta ao produtor nacional condições de competitividade com o produto importado. Além das medidas de incentivo à compra de bens de capital no mercado interno, seria, portanto, necessário também a revisão das medidas de estímulo à importação de equipamentos, não apenas tornando mais seletivos os critérios adotados na concessão de isenção de tarifas, como também estabelecendo claramente os limites de proteção à indústria nacional. Tendo em vista não criar impacto sobre a formação bruta de capital fixo, poder-se-ia pensar numa redução gradual do montante de isenções, eliminando-se, no entanto, a isenção total. Dentro desse esquema, reduzir-se-ia gradativamente o limite da redução fiscal possível até se chegar à aplicação integral da tarifa.

Além das medidas de fortalecimento aos setores de bens de capital e insumos básicos tomados no âmbito do CDE, há paralelamente algumas indicações de que a nova estratégia de crescimento do setor industrial deverá resultar em uma redução do ritmo de crescimento do setor de bens duráveis de consumo, principalmente automóveis. Esta redução atenderia a uma dupla finalidade: em primeiro lugar, atenuaria as pressões sobre o balanço de pagamentos advindas do crescimento persistente do consumo de derivados de petróleo; em segundo lugar, evitaria que o crescimento a taxas elevadas do setor de bens de capital seja prejudicado pela escassez relativa de produtos intermediários, cuja solução, a curto prazo, implicaria o aumento de importações, pressionando o balanço de pagamentos. Dentro dessa orientação, duas medidas principais se destacam: o tratamento não prioritário, por parte do CDI, aos projetos de expansão dos setores de bens duráveis de consumo e a proibição da prática da correção monetária prefixada nos aceites cambiais de resgates superiores a 24 meses, o que, de fato, vem representando elemento desestimulador da captação dos fundos e da venda dos produtos a prazos superiores a dois anos.

Resumindo, pode-se esperar do conjunto das modificações introduzidas na orientação da política industrial a partir da implementação do CDE uma substancial reorientação de crescimento industrial no sentido de sua maior integração. Pode-se contar, ainda, com o fortalecimento dos setores de bens de capital e insumos básicos, garantindo-se também a maior participação de capitais nacionais (públicos e privados) em associação com os grupos internacionais detentores de tecnologia moderna. Contudo, não se deve esperar a curto prazo uma elevação substancial da participação da produção nacional na oferta interna, bem como um alívio imediato das pressões sobre o balanço de pagamentos, na medida em que tais projetos implicam, de uma maneira geral, períodos de gestação elevados, dado que tanto o setor de bens de capital como o de insumos básicos se encontram no momento operando a plena capacidade. Todavia, a médio e longo prazos pode-se esperar um gradual declínio do ritmo de crescimento das importações com o crescimento do produto, de forma mais equilibrada entre bens de consumo e bens de capital.

