

a política
brasileira de
comércio
exterior e
seus efeitos:
1967/73

carlos von doellinger
hugo b. de castro faria
leonardo caserta cavalcanti

22

O estudo mostra que, do ponto de vista comercial, a política brasileira de relações com o exterior tem sido bastante engenhosa e operacional, ressentindo-se apenas de um maior aprimoramento no que se refere a certos aspectos da promoção de exportações. Segundo os autores, para obter-se, a custos sociais menos elevados, sucesso a longo prazo no crescimento das exportações, a atuação do Governo deverá ser mais incisiva não só em termos de política comercial propriamente dita mas também no sentido de compatibilizar o objetivo comercial com os demais objetivos da política econômica nacional.

No que diz respeito aos produtos da agropecuária, o conflito entre exportação e consumo interno (ou preços estáveis) estaria se agravando em consequência do vertiginoso crescimento das culturas exportáveis. No entender dos autores, a compatibilização do adequado abastecimento interno com o aproveitamento das potenciali-

dades da produção agrícola brasileira no mercado internacional só seria possível a partir de sensíveis aumentos de produtividade.

A política de importações, embora em suas linhas gerais seja coerente com a estratégia de "abertura" da economia para o exterior, ressentindo-se, segundo o estudo, de algumas distorções e acarretou o desestímulo de certos setores industriais do País (especialmente, da indústria de bens de capital).

Por fim, os autores chamam a atenção para o atual afluxo de recursos externos para o País e para os perigos de um crescente endividamento, cuja consequência seria tornar a economia cada vez mais dependente de variáveis fora do controle interno. Esse endividamento seria desnecessário porquanto, ao que parece, existem recursos internos suficientes, faltando apenas uma maior dinamização dos mercados financeiros e de capitais do País.



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
INSTITUTO DE PESQUISAS — INPES
RELATÓRIO DE PESQUISA N.º 22

a política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967/73

Carlos Von Doellinger
Hugo Barros de Castro Faria
Leonardo Caserta Cavalcanti

Rio de Janeiro
IPEA/INPES
1974

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL — IPEA

Presidente do Conselho de Administração

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO
Ministro do Planejamento e Coordenação Geral

Presidente do IPEA

HENRIQUE FLANZER
Secretário-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

Instituto de Pesquisas (INPES)

ANNIBAL VILLANOVA VILLELA
Superintendente

Instituto de Planejamento (IPLAN)

ANTONIO NILSON CRAVEIRO HOLANDA
Superintendente

IPEA — INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO
E SOCIAL

Rua Melvin Jones, 5 — 28.º andar — Rio de Janeiro — GB

SERVIÇO EDITORIAL

Rua São José, 90 — 13.º andar — Rio de Janeiro — GB

COLEÇÃO RELATÓRIOS DE PESQUISA

- R. — ANÁLISE GOVERNAMENTAL DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO BRASIL: PROCEDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES — Edmar Lisboa Bacha, Aloísio Barbosa de Araújo, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi
- R. 2 — EXPORTAÇÕES DINÂMICAS BRASILEIRAS — Carlos Von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo Carvalho Pereira e Maria Helena Taunay Taques Horta
- R. 3 — EFICIÊNCIA E CUSTO DAS ESCOLAS DE NÍVEL MÉDIO: UM ESTUDO-PILOTO NA GUANABARA — Cláudio de Moura Castro
- R. 4 — ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E EMPRESAS INTERNACIONAIS, POSIÇÃO RELATIVA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL — Fernando Fajnzylber
- R. 5 — POTENCIAL DE PESQUISA TECNOLÓGICA NO BRASIL — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo
- R. 6 — A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE (Vol. I — A ECONOMIA REGIONAL) — David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque
- R. 7 — SISTEMA INDUSTRIAL E EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS — Fernando Fajnzylber
- R. 8 — COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL: SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA — Vania Porto Tavares, Cláudio Monteiro Considera e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva
- R. 9 — FINANCIAMENTOS DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO BRASIL — Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Affonso Guimarães de Almeida
- R. 10 — ENSINO TÉCNICO: DESEMPENHO E CUSTOS — Cláudio de Moura Castro, Milton Pereira e Sandra Furtado de Oliveira
- R. 11 — DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA NO NORDESTE — George Patrick
- R. 12 — ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE — Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi
- R. 13 — AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA — ESTRUTURA FUN
Antonio Rezende da Silva

- R. 14 — TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1964-70 — Carlos Von Doellinger, Hugo B. de Castro Faria, Raimundo Nonato M. de Barros e Leonardo Caserta Cavalcanti
- R. 15 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: DIFERENCIAIS DE PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS INDUSTRIAIS — Sérgio Boisier, Martin Oscar Smolka, Aluizio A. de Barros
- R. 16 — TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS — Aloísio B. Araújo, Maria Helena T. Taques Horta, Cláudio Monteiro Considera
- R. 17 — PEQUENAS E MÉDIAS INDÚSTRIAS: ANÁLISE DOS PROBLEMAS, INCENTIVOS E SUA CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO — Frederico José O. Robalinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi
- R. 18 — DINÂMICA DO SETOR SERVIÇOS NO BRASIL: EMPREGO E PRODUTO — Wanderly J. M. de Almeida e Maria da Conceição Silva
- R. 19 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL: ASPECTOS ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS — Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva
- R. 20 — INCENTIVOS À INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE — David Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque
- R. 21 — SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ECONÔMICA — Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar

Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas.

A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967/73, por Carlos Von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria e Leonardo Caserta Cavalcanti. Rio de Janeiro, 1974.

196 p. (Brasil. IPEA/INPES. Relatório de pesquisa, n.º 22)

I. Brasil — Política comercial — 1967-1973. I. Doellinger, Carlos Von. II. Faria, Hugo Barros de Castro. III. Cavalcanti, Leonardo Caserta. IV. Série. V. Título.

CDD 382.3

CDU 382.14(81)“1967/1973”

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

1 9 7 4

Este livro foi composto e impresso pela Companhia Gráfica Lux, Estrada do Gabinal, 1521, Rio de Janeiro, para o SERVIÇO EDITORIAL do IPEA.

Editores: A. F. Vilar de Queiroz e Ruy Jungmann
Coordenação editorial: Ana Maria Ramos Cavalcanti
Assistente de produção: Arthur Soares de Assumpção
Coordenação de vendas: J. Caetano Monteiro de Araujo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	
AGRADECIMENTOS	3
I — INTRODUÇÃO	5
II — A POLÍTICA COMERCIAL E FINANCEIRA	7
2.1 — Instituições	
2.2 — Diretrizes Gerais de Política	10
2.3 — A Política Cambial	13
2.3.1 — A Política de "Câmbio Flexível"	14
2.3.2 — A "Crise do Dólar" e seus Efeitos na Política Cambial Brasileira	18
2.4 — A Política de Exportações	20
2.4.1 — Considerações Preliminares	20
2.4.2 — Os Incentivos às Exportações: Esquema Geral	23
2.4.3 — Alguns Comentários Adicionais	43
2.5 — A Política de Importação	47
2.6 — A Política de Capitais Externos	54
2.6.1 — A Administração da Dívida Externa	58
III — CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DO BALANÇO DE PAGAMENTOS NO PERÍODO 1967/72	61
IV — A POSIÇÃO DO BRASIL NO MERCADO INTERNACIONAL	69
4.1 — A Participação do Comércio Exterior no PIB	69
4.2 — A Participação do Brasil nas Exportações Mundiais	71

V —	ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES	75
5.1 —	Aspectos Gerais	75
5.2 —	Destino das Exportações Brasileiras	78
5.3 —	Exportação de Produtos Agropecuários	81
5.3.1 —	Composição	81
5.3.2 —	Evolução do Mercado Internacional	81
5.3.3 —	Variações de Preços e Quantidades	86
5.3.4 —	A Participação da Exportação na Produção Interna	88
5.3.5 —	A “Recomposição” da Produção	90
5.4	Exportação de Produtos Manufaturados	92
5.4.1 —	Considerações Gerais	92
5.4.2 —	A Composição das Exportações de Manufaturados	93
5.4.3 —	Destino das Exportações de Manufaturados	96
5.4.4 —	Coefficiente de Abertura Setorial	97
5.4.5 —	A Estrutura das Exportações Mundiais e a do Brasil	99
5.4.6 —	Concentração Setorial das Exportações	100
5.4.6.1 —	As Vantagens Comparativas	101
5.4.6.2 —	As “Fontes de Crescimento” das Exportações Industriais	103
5.4.6.3 —	Custo dos Incentivos	110
VI —	EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES	115
6.1 —	Considerações Preliminares	115
6.2 —	Composição das Importações	117
6.3 —	Preços, Quantidades e Qualidades	121
6.4 —	Importações Industriais e não-Industriais	123
6.5 —	Origem das Importações	127
6.6 —	Os Fatores Explicativos	129
6.7 —	A Proteção Tarifária	134
6.8 —	A Substituição de Importações	137
VII —	FINANCIAMENTO EXTERNO: A “CONTA DE CAPITAL”	141
7.1 —	Considerações Gerais	141
7.2 —	O “Hiato de Recursos Reais”	146
7.3 —	O Endividamento Recente e seus Fundamentos	150
7.4 —	O Custo do Capital Externo	157
7.5 —	A “Administração” da Dívida	159
VIII —	CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS: ALGUMAS SUGESTÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA	161
ANEXO I —	MODIFICAÇÕES DAS ALÍQUOTAS DO IPI PARA FINS DE CRÉDITO FISCAL À EXPORTAÇÃO	169
ANEXO II —	SITUAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS EM JULHO DE 1973	179
ANEXO III —	PRODUTOS AGROPECUÁRIOS: CONTRIBUIÇÃO DE AUMENTOS DE PREÇOS E QUANTIDADES NO VALOR ADICIONAL EXPORTADO	182
ANEXO IV —	EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS	183

LISTA DE TABELAS

II.1	Taxas de Câmbio Nominais	16
II.2	Taxa Cambial e Índice Geral de Preços — Variações Anuais	17
II.3	Variações nas Taxas de Câmbio (Dez. 71 em Relação a Maio de 71)	19
III.1	Brasil: Balanço de Pagamentos	62
IV.1	Graus de Abertura para o Comércio Exterior	70
IV.2	Exportações Mundiais	72
V.1	Exportações Brasileiras	75
V.2	Exportações Brasileiras	76
V.3	Exportações por Setores de Atividades	77
V.4	Destino das Exportações Brasileiras, por Principais Áreas Econômicas (1967 — 1972)	79
V.5	Exportações por Setores de Atividades	82
V.6	Exportação de Alguns Produtos Primários	83
V.7	Participação das Exportações de Produtos Agropecuários e Agroindustriais no Mercado Internacional (1970)	84
V.8	Evolução dos Preços de Exportação de Produtos Agropecuários	85
V.9	Participação (Quantitativa) da Exportação na Produção Agropecuária de Alguns Produtos	89
V.10	Taxa de Crescimento das Exportações (1972/71)	90
V.11	Variação da Produção Agropecuária (1972/67)	91
V.12	Exportação de Manufaturados	94
V.13	Participação das Exportações de Manufaturados no Produto Industrial	95
V.14	Exportações de Manufaturados	96
V.15	Coeficiente de Abertura para Exportação	98
V.16	Composição das Exportações Internacionais e do Brasil (Produtos Industriais)	99
V.17	Valor da Transformação Industrial	100
V.18	Japão: Composição das Exportações	108
V.19	Espanha: Composição das Exportações de Manufaturados (1958/70)	109
V.20	Custo dos Incentivos (1970)	112
VI.1	Importações FOB (Por Seção da NAB) — Período 1967 a 1972	118

VI.2	Importações por Usos (1967/72)	119
VI.3	"Elasticidade das Importações": Relação entre Taxas Anuais Médias de Crescimento	120
VI.4	Importação: Índices de <i>Quantum</i> (tonelada) e Preços (US\$) ..	122
VI.5	Índices de Preços e "Valor Médio" (US\$ p/tonelada) das Importações	123
VI.6	Importação a Preços Correntes	124
VI.7	Índices de <i>Quantum</i> das Importações Industriais	125
VI.8	Indústria de Transformação — Índices de <i>Quantum</i>	126
VI.9	Principais Importações de Produtos não-Industriais	126
VI.10	Origem das Importações Brasileiras, por Principais Áreas Econômicas (1967 — 1972)	128
VI.11	<i>Deficits</i> e <i>Superavits</i> na Balança Comercial (1967 — 1972)	129
VI.12	Importações e Variáveis Internas	130
VI.13	Tarifas de Importação por Classes de Usos	134
VI.14	Participação das Importações na Oferta Interna	137
VI.15	"Fontes" de Crescimento da Demanda Industrial	138
VII.1	Composição da "Conta de Capital" do Balanço de Pagamentos ..	142
VII.2	Organismos Financeiros Governamentais e Internacionais	143
VII.3	Endividamento Externo do Brasil: Distribuição por Tipo de Empréstimo	144
VII.4	Posição dos Investimentos Diretos e Reinvestimentos Estrangeiros Registrados no Brasil (Segundo Ramos de Atividade)	145
VII.5	Hiato de Recursos Reais	148
VII.6	Formação Bruta de Capital e "Hiato de Recursos"	149
VII.7	Taxas de Juros Nominais (Inclusive Correção Monetária) — 1971	152
VII.8	Crescimento do Mercado de Euro-Moedas	153
VII.9	Países em Desenvolvimento: PIB e Ingresso Líquido de Capitais Externos	154
VII.10	Dívida Interna Federal em Títulos e Dívida Externa	156
VII.11	Custo Médio do Capital Externo (Empréstimos)	157
VII.12	Remuneração dos Investimentos Diretos	158
VII.13	Prazo da Dívida	159
VII.14	Composição das Reservas (Liquidez Internacional)	160

APRESENTAÇÃO

Com este trabalho, encerra o IPEA/INPES seu projeto de pesquisas referente ao Setor Externo. Sendo assim, procuraram os autores apresentar algo como um “balanço” do que foi a política econômica brasileira em relação ao exterior, no período 1967/73.

São explicitados os objetivos de política (tanto comercial como financeira), é analisada a coerência de metas e instrumentos, são examinados os instrumentos em si e os resultados concretos de sete anos de intensa atividade econômica; eis, em termos muito gerais, o conteúdo do presente volume.

A política comercial afigura-se, no parecer dos autores, engenhosa e operacional, porém ressentindo-se ainda de alguns aprimoramentos em certos aspectos da promoção de exportações. Tudo indica que seu sucesso a longo prazo, se quisermos realmente minimizar os custos sociais de tal estratégia, dependerá da atuação mais incisiva do Governo não só na política comercial propriamente dita como na compatibilização desta com os demais objetivos de política econômica. Apenas como um exemplo, certos incentivos recentes a firmas multinacionais, pelo que se conclui do estudo, não parecem condizentes com o atual “poder de barganha” do Governo,¹ especialmente quando se reafirma uma política de fortalecimento da empresa nacional.

¹ Uma análise compreensiva e exaustiva do relacionamento de países em desenvolvimento com empresas multinacionais é apresentada por Paul Streeten: “A Empresa Multinacional e a Teoria do Desenvolvimento”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. III, n.º 4, dez. 73.

A política agrícola também se ressentiu de planejamento mais adequado que consiga compatibilizar o adequado abastecimento interno com o aproveitamento das potencialidades do País no mercado internacional. O conflito entre exportação e consumo interno (ou preços estáveis) vem-se agravando em consequência do vertiginoso crescimento das culturas exportáveis. Essa compatibilização só será possível com sensíveis aumentos de produtividade, o que deverá acarretar a necessidade de outros incentivos governamentais que não os meramente financeiros.²

A política de importações, embora em suas linhas gerais coerente com a estratégia de "abertura" da economia para o exterior, também se ressentiu de algumas distorções, como é mostrado nos dois capítulos referentes ao tema. A principal delas, sem dúvida, foi o desestímulo experimentado pela indústria nacional de bens de capital.

Contudo, as falhas mais importantes estão realmente na política de capitais externos. Ao que parece o Governo não vem considerando em seus devidos termos o atual influxo de recursos externos ao País. Recomenda-se, portanto, exame mais acurado da questão e urgente equacionamento do problema nos seus devidos termos.

Ao que parece, o problema é muito mais decorrente de ineficiência ou deficiência dos mercados financeiro e de capitais internos do que da "escassez" de recursos. Nessas condições, o crescente endividamento é tanto desnecessário quanto perigoso, na medida em que acarreta a crescente dependência da economia a variáveis fora de controle interno.

ANNIBAL VILLANOVA VILLELA
HAMILTON CARVALHO TOLOSA

Superintendência de Pesquisas IPEA/INPES

² Nesse aspecto é interessante a constatação de George F. Patrick, em estudo recente sobre os efeitos de programas alternativos do Governo sobre a agricultura do Nordeste. Segundo ele, dos diversos incentivos ao aumento de produção analisados, os financeiros afiguram-se como os de mais pobres resultados. Ver: George F. Patrick, "Efeitos de Programas Alternativos do Governo sobre a Agricultura do Nordeste", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 1.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos as várias sugestões, críticas e discussões que em muito contribuíram para reduzir os erros e omissões do presente relatório. Especificamente, gostaríamos de citar as valiosas contribuições de Hamilton C. Tolosa, Luiz Vitor Magalhães, Ruy Miller Paiva, Wilson Suzigan e José Eduardo C. Pereira, dentre outros, principalmente pela paciência e espírito crítico demonstrado na leitura e discussão da versão original deste trabalho. Os erros e imperfeições remanescentes, contudo, são evidentemente de exclusiva responsabilidade dos autores.

Como já de praxe em todas as pesquisas do Setor Externo, agradecemos a boa vontade e a colaboração da CACEX, Banco do Brasil, no suprimento de dados estatísticos, muitos dos quais não publicados por ocasião da elaboração do estudo, mas imprescindíveis ao mesmo.

À Superintendência do IPEA/INPES, nas pessoas de Annibal V. Villela e Hamilton C. Tolosa, agradecemos o valioso apoio e o constante incentivo evidenciado desde o início do estudo. A própria concepção do trabalho deveu-se em parte a ambos.

Das tarefas de datilografia e secretaria, diligentemente desincumbiram-se Chirley I. da Silva Gomes e Regina Celia Parente, que muito deram de si pela qualidade da apresentação do relatório.

A todas as demais pessoas e instituições que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste estudo, os agradecimentos dos autores:

*Carlos Von Doellinger
Hugo Barros de Castro Faria
Leonardo Caserta Cavalcanti*

I

INTRODUÇÃO

Em fins de 1972, quando o Projeto Setor Externo do IPEA/INPES completava três anos de pesquisas sobre o comportamento recente do comércio exterior brasileiro, das quais resultaram a publicação de dois relatórios de pesquisas, três monografias, um artigo, uma comunicação e diversos relatórios internos,¹ pareceu oportuna, tanto à Superintendência do INPES quanto à equipe do Projeto, a elaboração de um estudo sobre as relações comerciais e financeiras do Brasil com o exterior, no período em que a economia brasileira passou a apresentar expressivos indicadores de crescimento.

O estudo se comporia de duas partes básicas: uma análise das instituições e políticas que nortearam a ação governamental no setor (políticas cambial, de exportação, de importação e de capitais exter-

¹ Por ordem cronológica: Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Exportações Dinâmicas Brasileiras*, Coleção Relatórios de Pesquisa, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), n.º 2; Carlos Von Doellinger e Hugo Barros de Castro Faria, *Exportações de Produtos Primários não-Tradicionais*, Série Monográfica, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), n.º 3; Carlos Von Doellinger e Gilberto Dupas, *Exportação de Manufaturados*, Série Monográfica, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), n.º 4; Carlos Von Doellinger, "Exportações Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas", in *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1, n.º 1, (junho de 1971); Carlos Von Doellinger, *Restrições não-Tarifárias e seus Efeitos sobre as Exportações Brasileiras*, Série Monográfica, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), n.º 6; Carlos Von Doellinger, "Considerações sobre os Novos Incentivos às Exportações de Produtos Industriais", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, n.º 2, (dezembro de 1972); Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70*, Coleção Relatórios de Pesquisa, (Rio de Janeiro: IPEA/IPES, 1973), n.º 14.

nos), e uma apreciação dos resultados efetivos de tais relacionamentos (evolução e composição de importações, exportações e dos movimentos de capital e rendas).

Os elementos para a análise das exportações, sem dúvida uma das componentes mais importantes da própria estratégia de crescimento brasileiro nos últimos anos, foram coletados em estudos já realizados, acrescentando-se ou atualizando-se alguns tópicos. A análise da política de exportações, contudo, foi pelo menos em parte, reelaborada, tais as muitas modificações e ampliações surgidas nos últimos dois anos.

Os estudos sobre políticas, composição e evolução de importações basearam-se em parte em trabalhos esparsos não publicados pelo IPEA, assim como em vários outros estudos citados ao longo do texto. Informações e análises mais recentes foram, porém, acrescentadas, especialmente as referentes à política tarifária e seus efeitos.

A análise das relações financeiras surge inédita em termos do escopo de pesquisas do IPEA, e talvez por essa razão não tenha sido possível chegar-se ao aprofundamento que o tópico estaria a exigir. Procurou-se, contudo, apresentar as informações e interpretações que aos autores pareceram mais apropriadas face às limitações encontradas.

O texto apresenta ainda uma apreciação sumária sobre a evolução do comércio internacional nos últimos anos e sobre os resultados do balanço de pagamentos do Brasil, completando-se com um capítulo final de "perspectivas" e sugestões de política econômica.

A metodologia utilizada, seguindo a norma das pesquisas anteriores, é a mais simples e direta possível. De fato, a leitura de boa parte deste relatório pode ser empreendida sem maiores dificuldades mesmo para o leigo em teoria econômica, pois que a maior parte do mesmo assume caráter largamente informativo.

Cabe observar, finalmente, que conquanto o estudo se apoie basicamente no período 1967/72, especialmente no que concerne à análise quantitativa, incorporaram-se informações e alguns resultados preliminares do primeiro semestre de 1973, época em que foi elaborada a pesquisa (janeiro a agosto de 1973). Nessas condições, contudo, alguns dados e certas considerações possivelmente estarão superados antes mesmo da publicação do trabalho. O leitor sem dúvida poderá discernir da atualidade e validade das informações aqui apresentadas.

II A POLÍTICA COMERCIAL E FINANCEIRA

2.1 Instituições

As instituições que norteiam e executam as políticas comercial, financeira e cambial com o exterior surgiram ou sofreram drásticas reformulações após 1964, em decorrência das profundas modificações a política econômica efetuadas pelo novo Governo. Suas áreas de competência ficaram, a partir de então, bem delimitadas, embora as atribuições “de direito” muitas vezes não vigorem “de fato”.

Uma característica importante desse complexo institucional é a relativa descentralização das decisões, que em geral são atribuídas a órgãos que regem assuntos das diversas áreas de competência. Tem-se, por exemplo, que, conquanto caiba ao Ministério da Indústria e Comércio a presidência e orientação do CONCEX (Conselho de Comércio Exterior, responsável pela política comercial), ao Conselho Monetário Nacional, órgão de cúpula da política monetária e creditícia do País, cabe o traçado da política cambial e de financiamento externo.

Não se pretende, neste trabalho, analisar minuciosamente cada órgão componente desse sistema. Procurar-se-á, quando muito, situar as diversas instituições em termos de suas atribuições, apenas com a finalidade de melhor apreciar a política como um todo. Assim é, então, que se procura distinguir os órgãos responsáveis pelas políticas cambial, de capitais externos, comercial e tarifária, bem como, dentro da política comercial, a de promoção de exportações. São estas, basi-

camente, as componentes da chamada “estratégia das relações externas”, a qual será objeto de considerações mais detalhadas nos itens seguintes.

i. Política cambial: de responsabilidade do Conselho Monetário Nacional, criado em 31/12/1964 pela Lei nº 4.595. O Art. 3º, item III da referida lei, incumbe o órgão de “regular o valor externo da moeda e o equilíbrio do balanço de pagamentos, tendo em vista a melhor utilização dos recursos em moeda estrangeira”. Esta atribuição se conjuga com a constante do item XXXI, a qual delega ao Conselho a responsabilidade de “baixar normas que regulem operações de câmbio, inclusive *swaps*, fixando limites, *taxas*, prazos e outras normas”. Vê-se, portanto, que ao CMN cabe toda a formulação da política cambial. A parte executiva é de responsabilidade do Banco Central.

ii. Política comercial: segundo estipulado pela Lei nº 5.025, de 10/06/1966, cabe ao Conselho de Comércio Exterior (CONCEX) a tarefa de formular a política comercial e de expansão das transações brasileiras com o exterior. Suas atribuições específicas foram desde então compartilhadas com o Conselho Monetário no que concerne a medidas de controle, incentivos, acordos e convênios, e financiamentos. Delegava-se ao CONCEX, contudo, a faculdade de estudar e sugerir medidas monetárias, cambiais e fiscais para apreciação do Conselho Monetário. Seriam atribuições privativas do CONCEX a fixação de outras medidas de estímulo às exportações, bem como a estipulação de normas para fiscalização do comércio, classificação estatística, acordos e convênios comerciais, etc.

A presidência do CONCEX cabe ao Ministro da Indústria e Comércio, participando do órgão todos os ministros da área econômica (inclusive o das Relações Exteriores) bem como os presidentes dos Bancos Central e do Brasil e o diretor da CACEX.

Os órgãos executivos das políticas do CONCEX são a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil), no âmbito interno, e o Ministério das Relações Exteriores, no âmbito internacional, mormente no que se refere à promoção, convênios e acordos, negociações tarifárias, acordos bilaterais, etc. Participam ainda órgãos responsáveis por assuntos específicos, como o Instituto Brasileiro do Café, Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal, Instituto do Açúcar e do Alcool, Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM), etc.¹

Observa-se, assim, que o traçado e a execução da política comercial se subordinam a várias “áreas de influência”, tornando às vezes algo difuso o mecanismo decisório. Na prática, contudo, exce-

¹ Para detalhamento exaustivo, ver a publicação: *Manual do Exportador*, CACEX, Banco do Brasil (ANEXO a-1).

tuando-se os trâmites rotineiros, as decisões têm sido em boa parte elaboradas e encaminhadas pelo Conselho Monetário e o Ministro da Fazenda.

No que concerne à política de incentivos às exportações, prevalece a mesma “pulverização” aparente de competência, embora de fato vigore a liderança do Ministério da Fazenda e do Conselho Monetário. Resume-se a seguir as principais atribuições.

COMPETÊNCIA DOS PRINCIPAIS INCENTIVOS ÀS EXPORTAÇÕES *

Tipo de Incentivo	Instrumento Legal	Responsabilidade Efetiva
a. Isenções fiscais federais.	Lei ou Decreto-Lei (regulamentados por Decretos e Portarias Ministeriais).	Por sugestão de Ministros da área econômica [especialmente Planejamento (até 1966) e Fazenda.]
b. Créditos fiscais	Lei ou Decreto-Lei (regulamentados por Decretos, Portarias e Pareceres Normativos)	Idem, idem.
c. Isenções e créditos de tributos estaduais	Constituição (isenção do ICM), convênios com os governos estaduais (créditos) e legislação estadual.	Iniciativa do Ministro da Fazenda (convênios) e dos governos estaduais (isenções para determinados produtos).
d. Financiamento às exportações em geral	Resoluções do Conselho Monetário Nacional e CONCEX	Membros do CONCEX e do CMN; com execução da CACEX e rede bancária.
e. Administrativos	Resoluções e Portarias CONCEX (normativo) CACEX (executivo).	Membros do CONCEX e da CACEX, especialmente.
f. Seguros em geral	Lei ou Decreto-Lei (regulados por Decretos), CONCEX e Conselho Nacional de Seguros Privados.	Ministros da Fazenda e da Indústria e Comércio.

iii. Política tarifária: esta componente específica da política comercial vem sendo atribuição do Conselho de Política Aduaneira (CPA) desde 1957, ano de criação do órgão. A estrutura do CPA, contudo, sofreu drásticas alterações a partir do Decreto-Lei nº 487, de 4/03/1969, que visou principalmente à adaptação do mesmo à nova organização institucional paulatinamente criada a partir de 1964.

Pela lei, compete ao CPA “a formulação das diretrizes básicas da política tarifária no campo das importações, visando a adaptar o mecanismo aduaneiro às necessidades do desenvolvimento econômico e à proteção do trabalho nacional, respeitadas as atribuições legais do CMN e CONCEX”. Também desapareceu a relativa autonomia do CPA em relação ao Ministro da Fazenda; eis que a própria presidência do Conselho passa a ser exercida pelo Ministro. Além deste, fazem parte do Conselho os Ministros de Estado, bem como dirigentes de órgãos e entidades públicas e representantes das classes produtoras e dos trabalhadores.

À Comissão Executiva cabe a função de coordenar, orientar e executar a política aduaneira, sendo, na prática, o efetivo órgão decisório do CPA. Também é presidida pelo Ministro da Fazenda, contando com representantes de outros Ministérios e demais entidades. As tarefas específicas que cabem à Comissão (e ao próprio Conselho) são as seguintes:²

- fixar e alterar tarifas
- fixar e alterar o “valor mínimo” e os “preços de referência”
- reconhecer “similaridade”
- coordenar estudos preparatórios para negociações tarifárias, assim como opinar sobre extensão e retirada de concessões.

iv. Política de Capitais Estrangeiros: a elaboração da política cabe ao Conselho Monetário. Aliás, pelo item III, do Art. 3º, ficou claro que ao CMN caberá em última instância decidir de forma ampla sobre relações econômicas com o exterior. Especificamente no que respeita ao financiamento externo, adicionar-se-ia a atribuição contida no item VII: “coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal, da dívida pública interna e da dívida externa”.

2.2

Diretrizes Gerais de Política

A própria Lei nº 5.025, que dispôs sobre a criação do CONCEX, estabelecerá o marco inicial da estratégia comercial que, a partir de

² Ver o item 2.5, referente à política de importações.

então, seria seguida pelo País. Resumidamente ter-se-iam as seguintes diretrizes gerais:

- a. política de aumento da competitividade dos produtos brasileiros em geral;
- b. política de diversificação da pauta de exportações, principalmente em direção de produtos industriais;
- c. diversificação e ampliação de mercados externos;
- d. preservação do suprimento regular, e a preços estáveis, de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital, para o desenvolvimento econômico, através de importações.

Nota-se a preocupação predominante com a ampliação das exportações, que viria a ser reforçada ao longo dos anos seguintes, especialmente a partir de 1968/69. A política de importações, contudo, haveria de sofrer modificações no sentido de uma maior "liberalização", embora as tarifas aduaneiras nem sempre tenham refletido essa orientação geral. Como será visto adiante, a "liberalização" tarifária sofreria algum retrocesso em fins de 1968, seguindo-se a partir de então mecanismos mais seletivos. Assim sendo, embora não existam documentos oficiais estabelecendo com maiores detalhes a estratégia do comércio exterior brasileiro, pode-se resumi-la nas seguintes normas gerais, de acordo com as medidas mais freqüentemente implementadas:³

- a. Aumento do poder de competição dos produtos brasileiros e da lucratividade da atividade exportadora, objetivando à crescente participação nas correntes internacionais de comércio, através de isenções fiscais, subsídios (créditos fiscais, juros subsidiados) e grande número de benefícios de todo tipo.
- b. Incentivos à diversificação das exportações, em termos de produtos e mercados. Não existem, em princípio, limitações à conquista de novos mercados. A diversificação procura, sobretudo, produtos de maior "valor adicionado".⁴
- c. Preservação do atendimento prioritário ao mercado interno. Esta parece ser a única limitação de ordem geral à expansão das exportações. Vem surgindo recentemente, quando as con-

³ Ao longo dos itens seguintes deste capítulo, serão examinados com detalhes cada um dos tópicos gerais mencionados.

⁴ Quanto a este aspecto, poderiam aparentemente ocorrer "restrições" às exportações de algumas matérias-primas, quando surgisse o conflito entre tais exportações e as dos produtos mais elaborados que as utilizassem. Tais "restrições", contudo, seriam perfeitamente condizentes com os incentivos ao aumento e diversificação das exportações.

dições altamente favoráveis do mercado internacional dificultaram o atingimento as metas de controle dos preços internos.

- d. Tendência à “liberalização” da política de importações, principalmente em se tratando de bens intermediários, matérias-primas e bens de capital. Tal orientação visa a facilitar a manutenção dos altos níveis de investimento e produção.
- e. Apesar da tendência “liberalizante” das importações, subsiste na política tarifária a componente protecionista, bastante atenuada, contudo, pelas reduções e isenções concedidas a grande parte das importações de bens de capital e produtos intermediários.
- f. A política de capitais externos apoia-se na norma geral de criação de condições favoráveis ao ingresso desses recursos. O Plano de Ação do Governo (PAEG-1964/66) deixou explícita uma grande esperança quanto à contribuição desses recursos ao atingimento de níveis mais elevados de investimentos. Posteriormente (1965), facilitar-se-ia o ingresso de empréstimos em moeda, especialmente para capital de giro das empresas industriais. Contudo, não foi senão após 1967 que a política de atração de recursos financeiros externos seria executada em toda a sua plenitude, através da criação de normas institucionais de ampla garantia, tanto ao pagamento da remuneração devida como das amortizações. Por outro lado, o tratamento dispensado aos investimentos diretos estrangeiros, desde 1964, com a reformulação e regulamentação da Lei nº 4.131, em quase nada difere do dispensado aos capitais nacionais. Tem sido atitude notória do Governo, portanto, a política de criação de condições propícias à crescente participação desses recursos na economia brasileira, com restrições tão-somente de ordem administrativa ou de controle do endividamento.

Cabe, finalmente, uma observação que se considera de extrema importância e válida para todas as análises e considerações que se seguirão:

Como já ficou claramente enunciado, o estudo em tela procurará analisar as políticas e o comportamento do relacionamento da economia com o exterior a partir de um enfoque “setorial”. Adverte-se então que o estudo estará intrinsecamente limitado ao se considerarem tão-somente os fatos econômicos que afetam mais diretamente as relações com o exterior ou são por elas afetados. O contexto real é sabidamente muito mais complexo, e as simplificações e abstrações podem, no juízo de alguns, não ser as mais “realistas”.

Apenas um exemplo ilustrativo para esclarecer melhor a questão: a excelência da política de exportações em termos de seus objetivos, tão louvada nos últimos anos, se apoia em grande parte na chamada política de “câmbio flexível” e nos incentivos fiscais (isenções e subsídios em forma de “créditos”). Tal política passou a vigorar efetivamente a partir de 1968/69, aproximadamente. Esquece-se com frequência, contudo, de lembrar que tal política cambial seria dificilmente exequível não fosse, por exemplo, a política monetária de estabilização seguida pelo Governo a partir de 1964, e que resultou em taxas de inflação (a partir de 67) bem mais “confortáveis” para fins de uma política de realismo cambial. É realmente difícil imaginar a factibilidade de desvalorizações cam iais mensais com taxas de inflação anuais de 80%! As isenções e créditos fiscais, especialmente os últimos, também dificilmente poderiam ser implementados caso o Governo não houvesse reformulado sua estrutura fiscal, aumentado a eficiência arrecadadora e contasse com “disponibilidade” de recursos que lhe permitisse renunciar a alguma parcela da receita fiscal. Espera-se, com essa advertência, que os estudiosos da atual fase econômica do Brasil relevem os erros e omissões porventura existentes no presente trabalho em razão do enfoque empregado.

2.3

A Política Cambial

A partir de 1964, procurou o Governo manter o preço das divisas a níveis condizentes com a perda de poder aquisitivo da moeda nacional. Essa atitude constituía-se na primeira e mais fundamental providência no sentido da correção dos crescentes *deficits* no balanço de pagamentos, em função da estagnação das exportações. De fato, segundo as teorias de equilíbrio do balanço de pagamentos, seria a taxa de câmbio (preço da divisa) o elemento ajustador por excelência, reequilibrando as transações através, no caso do Brasil, do aumento da oferta de divisas (exportações) e redução da demanda (importações).

Contudo, apesar da nova orientação e dos resultados favoráveis do balanço de pagamentos, a taxa cambial, em termos reais, sofreria substanciais oscilações. Até agosto de 1968, quando foi implantado o sistema de pequenas desvalorizações a curto prazo (taxa flexível de câmbio), que será discutido mais adiante, os longos períodos de taxas nominais constantes, ao lado de substanciais elevações dos índices de preço, determinavam quedas significativas da taxa real, até que uma nova desvalorização viesse a corrigir a situação.

A análise da evolução da taxa cambial nesse período (1964/67) encontra-se desenvolvida em recente estudo do IPEA.⁵

Constatou-se, então, que outros fatores influenciaram de forma relevante a obtenção dos resultados favoráveis no balanço de pagamentos. Basicamente arrolar-se-iam as reduções de importações (especialmente em 1965), em função da diminuição do nível de atividade econômica, e elevação das exportações, em parte também um subproduto da recessão. De fato, estudo anterior⁶ evidenciou que a capacidade ociosa no setor industrial constituiu-se na principal variável explicativa das exportações de manufaturados enquanto os “excedentes agrícolas” de produtos não tradicionais acarretavam vultosas disponibilidades de exportação.

No primeiro ano do período em tela, 1967, a taxa nominal manter-se-ia constante ao nível de Cr\$ 2,70 para compra e Cr\$ 2,72 para venda.⁷ Esses níveis foram cerca de 22% superiores aos de 1966, conquanto nesse ano o índice geral de preços tenha se elevado de 28,4%.

Nesse ano, em função já da recuperação da atividade econômica, a elevação das importações em 10%, conjuntamente com a redução de 5% das exportações, acarretaria um *deficit* em conta-corrente de US\$ 277 milhões, evidenciando a necessidade de orientação mais vigorosa na política de promoção de exportações.

2.3.1

A Política de “Câmbio Flexível”

Após a desvalorização de 4 de janeiro, a taxa de câmbio só sofreria nova alteração em 27 de agosto de 1968, iniciando nova orientação de política cambial. As estimativas dos resultados do balanço de pagamentos nos primeiros meses de 1968 convenceram as autoridades da necessidade dessa reformulação, a fim de que se mantivesse a *trend* expansionista das exportações (que havia sofrido seu primeiro revés em 1967).

Pela nova política, as alterações cambiais deveriam ser feitas com maior frequência e menores percentuais, de forma a manter relação razoavelmente constante entre o valor real da moeda nacional e o dos demais países com os quais o Brasil mantém o grosso de suas relações comerciais.

⁵ Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Transformação...*, *op. cit.*

⁶ Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Exportações...*, *op. cit.*

⁷ Desde 13 de fevereiro de 1967 até 4 de janeiro de 1968.

Embora sem ter sido nunca explicitada pelo Governo, pode-se imaginar uma "fórmula" sintética para a nova orientação das desvalorizações cambiais, em função das explicações oficiais da mecânica do sistema.

Seja, então:

TC_0 = taxa cambial antes de alguma desvalorização

TC_1 = taxa cambial após a desvalorização

p_B = percentual de elevação dos preços, no Brasil, entre duas datas seguidas de desvalorizações.

\bar{p}_i = elevação dos preços por atacado dos principais países parceiros comerciais do Brasil (média ponderada).

Então,

$$TC_1 = \frac{TC_0 (1 + p_B)}{(1 + \bar{p}_i)}$$

Assim, $\frac{TC_1}{TC_0} - 1$, a variação relativa em termos percentuais, seria dada por:

$$\frac{TC_1}{TC_0} - 1 = \frac{p_B - \bar{p}_i}{1 + \bar{p}_i}, \text{ e, como } 1 + \bar{p}_i \cong 1; \frac{TC_1}{TC_0} - 1 \cong p_B - \bar{p}_i.$$

Em termos aproximados, a variação percentual da taxa nominal deveria se igualar à diferença dos índices de preços.

Tão ou mais importante, contudo, seria a freqüência das desvalorizações. Estas passaram a se efetivar entre 7 a 9 vezes ao ano, evitando-se, assim, os transtornos dos longos períodos de queda da taxa real. Em função também da elevada freqüência, os percentuais de variação ficavam sempre em níveis reduzidos, da ordem de 1% a 2%, evitando-se as ondas especulativas no mercado cambial.

Os efeitos da nova orientação não se fizeram sentir apenas nas transações comerciais. Como será visto no capítulo referente às relações financeiras, a política de câmbio flexível constituiu-se em importante elemento de regularização dos movimentos de capitais.

A Tabela II.1 apresenta a lista de todas as alterações da taxa cambial (Cr\$ p/US\$), desde o início da nova orientação até fins de 1972.

TABELA II.1
TAXAS DE CÂMBIO NOMINAIS
(Cr\$ p/US\$)

Data	Taxa Nominal		Número de dias	Variação
	Compra	Venda		Percentual
27/08/68	3,630	3,650	170	13,35
24/09/68	3,675	3,700	27	1,36
19/11/68	3,745	3,770	55	1,89
09/12/68	3,805	3,830	20	1,59
04/02/69	3,905	3,930	57	2,61
19/03/69	3,975	4,000	43	1,78
13/05/69	4,025	4,050	55	1,25
07/07/69	4,075	4,100	55	1,23
27/08/69	4,125	4,150	51	1,23
02/10/69	4,185	4,210	36	1,45
14/11/69	4,265	4,290	43	1,91
18/12/69	4,325	4,350	34	1,40
04/02/70	4,380	4,410	48	1,37
30/03/70	4,460	4,490	54	1,81
18/05/70	4,530	4,560	49	1,55
10/07/70	4,590	4,620	53	1,32
24/07/70	4,620	4,650	14	0,65
18/09/70	4,690	4,720	56	1,50
03/11/70	4,780	4,810	46	1,90
18/11/70	4,830	4,860	15	1,04
09/12/71	5,000	5,030	83	3,50
22/03/71	5,080	5,110	41	1,59
03/05/71	5,160	5,195	42	1,66
11/06/71	5,250	5,280	39	1,64
05/08/71	5,370	5,405	55	2,37
13/09/71	5,470	5,505	39	1,85
10/11/71	5,600	5,635	58	2,36
28/01/72	5,750	5,785	79	2,66
15/03/72	5,810	5,845	47	1,04
08/05/72	5,880	5,915	54	1,20
14/07/72	5,930	5,965	67	0,85
05/09/72	5,990	6,025	53	1,00
17/10/72	6,060	6,095	42	1,16
22/11/72	6,130	6,165	36	1,14
15/12/72	6,180	6,215	22	0,81

FONTE: *Relatório do Banco Central*, vários números.

Já a Tabela II.2 apresenta um resumo das variações anuais da taxa nominal e do índice geral de preços.

TABELA II.2
TAXA CAMBIAL E ÍNDICE GERAL DE PREÇOS
VARIAÇÕES ANUAIS

Anos	Taxa Nominal (%)	Média (1)	Índice Geral de Preços (%)	(2)	(1) — (2)
1968	24,8		24,2		0,6
1969	20,3		20,8		— 0,5
1970	12,6		21,9		— 9,3
1971	14,9		19,7		— 4,8
1972	12,4		17,5		— 5,1

FONTE: Vide Tabela II.1. Os índices de preço foram extraídos de *Conjuntura Econômica*.

Observa-se, ao longo dos 5 anos, uma elevação média anual de 20,8% no índice de preços. A taxa anual média correspondente, para os dez países maiores parceiros comerciais do Brasil,⁸ esteve em torno de 4,2%. Assim, de acordo com a fórmula anterior, a variação anual média da taxa nominal deveria ter-se situado em torno de 16,6%.⁹ A média das variações efetivas, contudo, foi superior, em torno de 17%. Se se exclui o ano de 1968, quando foi necessária uma correção elevada para compensar os 170 dias anteriores de taxas invariáveis, obtém-se, respectivamente, 15,8% e 15,0%. A diferença, nesse caso, é justificada pelas autoridades como sendo devida aos “ganhos de produtividade da economia brasileira”,¹⁰ embora possa ser realmente melhor explicada em função de uma “folga” de disponibilidade de divisas.

⁸ Estados Unidos, Alemanha, Argentina, Itália, Holanda, França, Reino Unido, Espanha, Japão e Bélgica, absorvem 75% das exportações brasileiras. Os índices referem-se a preços por atacado, extraídos do *International Financial Statistics*, FMI, vários números.

⁹ Pela fórmula:

$$\frac{TC_1}{TC_0} - 1 = \frac{0,204 - 0,42}{1,042} = 15,5\%.$$

¹⁰ Vide Relatório do Banco Central — 1970, p. 112.

Sem dúvida a estabilidade do sistema tem-se constituído em um dos mais importantes elementos da política de comércio exterior. Os preços em cruzeiros tanto de exportações como de importações têm-se mantido aproximadamente estáveis, em termos reais, com a garantia adicional de que tais “regras do jogo” deverão se manter, o que é particularmente importante nas decisões de investir para exportar. Por outro lado, como será discutido logo a seguir, tal orientação permite certa flexibilidade no trato dos efeitos sobre a economia nacional de certos fenômenos de âmbito internacional, no sentido de minimizar possíveis influências negativas.

2.3.2

A “Crise do Dólar” e seus Efeitos na Política Cambial Brasileira

Já a partir de meados dos anos 60, vêm os Estados Unidos, que desde o pós-guerra haviam-se constituído em “banqueiro do mundo”, enfrentando crescentes problemas com seus *deficits* de balanço de pagamentos. Durante alguns anos, as nações superavitárias, mantendo ainda o comportamento tradicional do Mundo Ocidental, foram acumulando reservas crescentes em moeda americana, e as esporádicas ou persistentes arremetidas especulativas contra o dólar não chegaram a abalar a ordem estabelecida com o acordo de Bretton Woods.¹¹

O fato é que apesar de alguma redução de suas reservas em ouro, foi o governo americano capaz de manter o preço do metal em dólar, ao nível fixado desde 1934 (US\$ 35 por “onça troy”).

A situação, contudo, tornar-se-ia insustentável em meados de 1971, em vista do agravamento da inflação americana, combinado com outros indicadores negativos do comportamento da economia. Assim foi que, a 15 de agosto daquele ano, anunciava o governo Nixon a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro, o que representaria uma desvalorização posterior efetiva da moeda, e a imposição de uma sobretaxa de 10% a grande número de produtos importados.

A suspensão da conversão, no momento em que a nação enfrentava, pela primeira vez na história, sérios problemas de liquidez no exterior, em função da quantidade de moeda americana em poder de banqueiros e bancos centrais de outros países, viria remover o pilar básico do sistema monetário internacional.

¹¹ Considerava-se, na época, como de sentido meramente “político” as compras vultosas do ouro americano pelo Governo Francês, a partir de 1965, que ironicamente se constituíram no prenúncio das crises posteriores.

Como resultado da decisão americana, as taxas de câmbio dos diversos países passaram a flutuar. Na busca de uma solução que estabelecesse novas regras, o Grupo dos Dez (mais a Suíça), após o famoso *Smithsonian Agreement*, concordou em estabelecer novas paridades, o que, na prática, resultou em valorização de todas as principais moedas, em termos de dólar americano, como pode ser visto na Tabela II.3:

TABELA II.3

VARIAÇÕES NAS TAXAS DE CÂMBIO (DEZ. 71 EM
RELAÇÃO A MAIO DE 71)

País	Variação Percentual
França	+ 8,57
Alemanha	+ 13,58
Áustria	+ 11,59
Bélgica	+ 11,57
Dinamarca	+ 7,45
Itália	+ 7,48
Japão	+ 16,88
Noruega	+ 7,48
Holanda	+ 11,57
Reino Unido	+ 8,57
Suíça	+ 7,49

FONTE: *International Financial News Survey*, 30/12/71.

Porém, as medidas e compromissos desse acordo manteriam certa tranquilidade internacional por pouco mais de um ano apenas, eis que, em fevereiro de 1973, a moeda americana voltava a se desvalorizar, já então em 10%. Note-se que a média das valorizações de 1971 havia ficado em torno de 8%. O preço do ouro continuaria, contudo, a subir, e em meados de maio atingiria mais de US\$ 100 a onça, o que evidenciaria cada vez mais concretamente a urgente necessidade de novas regras financeiras internacionais.

Como país marginal no mercado internacional, o Brasil, que adicionalmente mantém-se em *deficit* em suas relações comerciais com os Estados Unidos, conservou a cotação do cruzeiro em relação ao dólar na primeira desvalorização efetiva, a de 1971. Com essa providência, o País alinhava-se na "área do dólar". Em consequência, as moedas dos 11 países mencionados valorizar-se-iam na mesma proporção em relação ao cruzeiro.

Tal atitude foi claramente uma opção em favor da manutenção ou incremento da competitividade dos produtos brasileiros nos mercados mundiais, perfeitamente coerente com a alta prioridade da política de promoção de exportações.

Em fevereiro de 1973, todavia, a decisão foi diferente. Anunciava o Governo que, a partir do dia 13 daquele mês, estava o cruzeiro valorizado em 3%, em relação ao dólar.

Embora a decisão não tenha influenciado significativamente a competitividade dos produtos brasileiros, visto que as nações européias e o Japão valorizaram suas moedas em proporções maiores, em relação à "área do dólar" o cruzeiro foi efetivamente valorizado.

O fato mais importante, entretanto, estava na mera atitude de não acompanhar o dólar. Esta decisão refletia a presença de novos objetivos econômicos, em parte conflitantes com a expansão das exportações. A valorização da moeda tinha por finalidade neutralizar possíveis pressões inflacionárias internas, seja através da elevação dos preços de importação (em cruzeiros), seja através da elevação dos preços domésticos de produtos agropecuários "exportáveis". Como será discutido no capítulo referente às exportações de produtos agropecuários, a expansão acelerada dessas vendas ao exterior passou a colidir com a política de estabilização interna dos preços colocada em alta prioridade em 1973, ao nível de importância da meta de expansão das exportações.¹²

Assim, o possível agravamento da crise do dólar pode colocar o País diante de opções bem difíceis, a perdurar a prioridade da meta antiinflacionária, pois se por um lado a expansão das exportações depende da manutenção da atual política cambial, esta, por sua vez, em muito depende de relativa estabilidade monetária internacional para sobreviver.

2.4

A Política de Exportações

2.4.1

Considerações Preliminares

A política de exportações caracterizou-se, desde 1964, pela atuação do Governo através da concessão de incentivos de variadas

¹² Outro conflito possível seria em relação à política financeira, na medida em que menores desvalorizações contribuíssem para reduzir o custo, em moeda nacional, do capital externo. Recentes decisões das Autoridades Monetárias evidenciam a intenção de elevar os custos desses recursos a fim de conter a aparente excessiva afluência dos empréstimos em moeda. (Resolução n.º 236, do CMN).

naturezas e, até recentemente, de amplitude a mais geral possível. O pressuposto subjacente tem sido a convicção quanto à resposta das forças produtivas aos estímulos oferecidos, expectativa essa que parece estar sendo amplamente confirmada.

Inicialmente, ou seja, entre 1964 a meados de 1968, as medidas adotadas revestiram-se de características “desgravadoras”, isto é, procurou-se retirar o maior número possível de gravames que, superpondo-se ao custo real do produto exportável, o impediam de penetrar no mercado internacional por falta de preço competitivo. Os incentivos nesse período consistiram de: a) desburocratização, mediante redução e simplificação dos trâmites administrativos (refletindo-se, conseqüentemente, na baixa dos custos inerentes à operação); b) isenção do IPI e ICM nas exportações de produtos manufaturados; c) isenção ou redução de outros impostos e taxas em geral que não correspondessem à contraprestação real de serviços; d) implementação efetiva do regime de *draw-back*, que embora datasse de 1957 só seria regulamentado em 1964.

Outrossim, mesmo ao longo desse período já surgiam alguns incentivos precursores da fase que viria a seguir — após 1969 — caracterizada pela concessão de verdadeiros subsídios às empresas exportadoras. De fato, a isenção do imposto de renda na proporção da parcela de produção exportada (em 1965) e a criação de uma linha de financiamento ao capital de giro das empresas exportadoras a taxas de juros bastante inferiores às vigentes no mercado (Resolução nº 71, de 21/08/1967, do Banco Central), são medidas que se enquadram perfeitamente na categoria de “subsídios”.

A partir de 1969, com o Decreto-Lei nº 491, institucionalizou-se, de maneira inequívoca, a nova política de subsídios às exportações, através do mecanismo do crédito fiscal do IPI. O novo incentivo permitia às empresas industriais — que já estavam isentas do pagamento do IPI nas vendas ao exterior, e que além disso, ainda mantinham contabilizados a seu crédito os impostos devidos nas suas compras de matérias-primas e componentes — creditarem-se em suas escritas fiscais das somas correspondentes à aplicação das alíquotas do IPI aos valores dos produtos exportados (CIF ou FOB, conforme fosse o produto embarcado em navio de bandeira nacional ou não). Desse modo, bastaria a qualquer empresa exportar parcelas significativas da produção que não lhe restaria nenhum saldo devedor do imposto, podendo verificar-se, inclusive, conforme o volume das exportações em relação às vendas internas, situações em que as firmas ficariam “credoras” do Governo.

Em janeiro de 1970, conseguia o Governo Federal, mediante convênio com os Estados, estender o benefício do crédito fiscal também ao ICM, obedecendo à mesma alíquota do IPI (máximo de

15%). Ademais, ficou ainda assegurada às empresas a manutenção dos créditos de ICM relativos à aquisição dos insumos utilizados na produção das mercadorias exportadas, à semelhança do IPI, o que até então não lhes era permitido.

Por outro lado, ampliavam-se a cada ano as disponibilidades de recursos sob a égide da Resolução nº 71, nos mesmos moldes iniciais, isto é, a taxas de juros altamente negativas em termos reais.

* O aprofundamento da política de incentivos continuou sendo feito sempre em favor dos produtos manufaturados, ficando os produtos agropecuários excluídos. A maior parte dos benefícios, à exceção de alguns poucos que conseguiriam isenção ou redução do ICM por parte de certos Estados (geralmente produtos não tradicionais). Essa atitude se reforçaria quando, em fins de 1971 e principalmente ao longo de 1972, surgiram novos e importantes mecanismos de incentivo.

Esses novos estímulos vieram sob a forma de isenções fiscais e amplas facilidades à implementação de programas de ampliação da capacidade produtiva ou montagem de novas unidades industriais. Os documentos básicos sobre o assunto são os conhecidos Decretos-Lei n.ºs 1.219 (BEFIEIX) e 1.236 (Transferência de Indústrias). Assume o Governo, a partir de então, a atitude de atuar mais diretamente nas decisões de ampliação da capacidade produtiva em direção ao mercado externo.

Outra medida de grande importância nessa nova "letra" de incentivos foi a regulamentação das empresas de comercialização externa, as famosas e tão aguardadas *trading companies*. Também aí procurou o Governo incentivar mais fortemente novos investimentos ligados ao comércio exterior, preenchendo uma suposta lacuna até então existente na política de promoção de exportação. Nesse caso podem se beneficiar tanto os produtos agrícolas como industriais, através das "economias de escalas" dessas grandes unidades (a estipulação do capital mínimo pelo Conselho Monetário Nacional leva à suposição de que ao Governo só interessam realmente "grandes empreendimentos").

É também dessa nova fase da política de exportações a regulamentação de alguns "programas setoriais especiais" de exportação (1972), tais como os da indústria automotora, de construção naval e de elaboração de minérios.

Tal atitude de certa forma contrasta com a norma, até então vigente, de concessão de incentivos de forma não seletiva e indireta. Talvez admitindo algumas imperfeições no mercado, o fato é que o Governo se mostrou "insatisfeito" com a participação de alguns setores no esforço de criação de divisas, especialmente com o da indústria automotora, para a qual foram, inclusive, estipuladas metas quantitativas.

Ao longo desse período em que novos e importantes incentivos foram concedidos às atividades industriais, o setor agropecuário começaria a ser afetado pela prevalência de algumas restrições às exportações, que se agravariam no primeiro semestre de 1973. Tais medidas se deveram à meta estabelecida no início de 1972 quanto ao controle interno da inflação. Produtos protéicos (especialmente carne bovina) e algumas matérias-primas passaram a defrontar com restrições quantitativas, bem como “confiscos cambiais”.

Essa atitude serve para lembrar que as metas econômicas não são independentes, que certos objetivos têm seus custos, e que a ênfase em certos setores estará sempre subordinada à fixação de objetivos globais pelo Governo. As “variáveis” e os “parâmetros”, no mundo real, ao contrário do que às vezes imaginam os economistas, se influenciam de forma a tornar pouco realistas, em alguns casos, as análises “parciais”. *

A descrição detalhada do sistema de incentivos e de suas implicações não será, contudo, objetivo deste trabalho, que se alongaria demasiadamente se pretendesse alcançar tal nível. Esse estudo já foi objeto de trabalhos anteriores do IPEA e suas conclusões serão aqui, sempre que necessário, aproveitadas.¹³ Far-se-á a seguir tão-somente uma esquematização da política de exportações de forma análoga à desenvolvida para as demais componentes do setor externo, a fim de oferecer uma visão completa dos aspectos institucionais do setor. O leitor mais exigente encontrará nos trabalhos citados, possivelmente, as informações adicionais de que necessita. De resto, estudos e apreciações de caráter informativo sobre o tema têm surgido com frequência nos últimos anos, e a consulta à bibliografia poderá indicar outras fontes de informação e consulta.

2.4.2 Os Incentivos às Exportações: Esquema Geral

Incentivos Surgidos entre 1964/71

a — Diretos

a.1 — Fiscais

Isenção do imposto de renda, isenção e crédito do IPI, isenção e crédito do ICM, isenção do imposto de importação, outras isenções fiscais;

¹³ Tratam-se dos trabalhos já citados na Introdução: Carlos Von Doellinger, *et ali*, *Exportações...*, *op. cit.*, e Carlos Von Doellinger, *et ali*, *Transformação...*, *op. cit.*

a.2 — Creditícios

Financiamentos à produção para exportação, financiamentos à exportação, financiamentos à exportação em consignação, financiamentos a vendas de serviços no exterior, seguro de crédito à exportação;

a.3 — Outros

Política cambial

b — Indiretos

- b.1 Administrativos: “desburocratização”;
- b.2 Promoção externa a cargo do Governo;
- b.3 Financiamento à promoção externa e comercialização;
- b.4 Pesquisas e estudos a cargo do Governo;
- b.5 Melhorias na infra-estrutura de transporte e comercialização em geral, a cargo do Governo.

Os novos incentivos (Período 1972/junho 1973)

c — De Caráter Geral (Não Setorializado)

- c.1 Benefícios fiscais a programas especiais de exportação (BEFIEX);
- c.2 Incentivos a “transferências” de indústrias para o Brasil (Decreto-Lei nº 1 236);
- c.3 Incentivos às Empresas de Comercialização (*trading companies*).

d — Programas Especiais Setoriais

- d.1 Incentivos às exportações de minerais elaborados;
- d.2 Incentivos às exportações de veículos;
- d.3 Incentivos às exportações de navios e embarcações (não oficializado até setembro de 1973).

e — As Restrições às Exportações de Produtos Agropecuários (2º semestre 1972/1º semestre 1973)

— cotas, proibições, suspensões e “confiscos cambiais”.

Período 1964/71

a — Incentivos Diretos

De modo geral, os incentivos podem ser classificados em diretos e indiretos. No primeiro caso estão enquadrados aqueles que visivelmente concorrem para a redução do custo do produto a ser exportado (incentivos fiscais e creditícios, principalmente). No segundo, o bene-

fício se vincula à criação de “economias externas” (melhoria da infraestrutura para exportação, pesquisas de mercado externo, promoção de vendas, simplificação dos trâmites burocráticos, etc.).

a.1 — Incentivos Fiscais

i) Imposto de Renda

A Lei nº 4.663, de 1º/10/1965, autorizava a dedução, do lucro tributável da empresa, da parcela correspondente ao percentual exportado. Esse benefício tinha sua duração prevista até 1968. No entanto, tal prazo vem sendo sucessivamente prorrogado, estando atualmente seu término previsto para 1974, conforme consta do Decreto-Lei nº 1.158, de 16/03/1971.

Além disso, os gastos efetuados no exterior com promoção e propaganda, participação em feiras, exposições e certames afins, bem como manutenção de escritórios, fábricas e depósitos ou congêneres, através do Decreto-Lei nº 491, de 5/03/1969, passaram a ser computados no custo da produção, sendo deduzidos da renda tributável.

O mesmo Decreto-Lei nº 491, visando a facilitar a incorporação de novas tecnologias, possibilita ao empresário brasileiro beneficiar-se de redução ou restituição do Imposto de Renda incidente nas transferências financeiras a título de *royalties*, assistência técnica e juros de empréstimos, na proporção das exportações realizadas.

Ainda na área do Imposto de Renda, o Decreto-Lei nº 815, de 4/05/1969, corroborado mais tarde pelo Decreto-Lei nº 1.139, de 21/12/1970, estabelece isenções adicionais nos impostos devidos pelas seguintes operações:

- comissões pagas por exportadores a seus agentes no exterior;
- juros de descontos, no exterior, de cambiais de exportação e comissões de banqueiros;
- juros e comissões relativos a créditos obtidos no exterior e destinados ao pré-financiamento e refinanciamento de exportações devidamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil e cuja liquidação se processe com o produto da exportação.

ii) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Isenção do Tributo

A Lei nº 4.502, de 30/11/1964, isentava do pagamento do imposto de consumo (que mais tarde, com a reforma tributária de 1965, passaria a denominar-se “Imposto sobre Produto Industrializado”) as mercadorias exportadas. Essa lei, no entanto, só vigoraria em toda sua plenitude após sua regulamentação, em 12/10/1967, pelo Decreto-Lei nº 61.514. Posteriormente, por força da Circular nº 12, de

28/12/1967, do Ministro da Fazenda, a isenção do IPI foi estendida às vendas realizadas a estrangeiros em trânsito no País, mediante pagamento em cheques de viagens (*traveller's check*).

Mais tarde, o Decreto-Lei nº 1.165, de 1º/04/1971, equiparou à exportação, para efeito da isenção do IPI (e também do Imposto de Renda) “a venda interna de produtos destinados à instalação ou reequipamento de empresas julgadas de interesse nacional, quando o fornecimento seja resultante da coleta de preços entre produtos nacionais e estrangeiros e feito contra pagamento em recursos oriundos de divisas conversíveis, provenientes de financiamentos a longo prazo concedidos por instituições financeiras ou entidades governamentais estrangeiras”.

Também as mercadorias destinadas ao consumo e/ou uso em embarcações ou aeronaves de bandeira estrangeira aportadas no País foram equiparadas à exportação, para efeito dos benefícios fiscais, conforme Portaria BR-42, de 17/06/1971.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 1.189, de 24/09/1971, estabeleceu que “as empresas fabricantes de produtos manufaturados poderão importar, até 1974, inclusive, com isenção do IPI (e também do imposto de importação) máquinas, equipamentos e aparelhos industriais e de pesquisa,¹⁴ bem como partes, peças e acessórios, matérias-primas, produtos intermediários e material para embalagem e apresentação do produto, desde que exclusivamente para uso próprio e diretamente vinculados à produção de mercadorias, em valor que não ultrapasse a 10% no incremento de suas exportações em relação ao ano anterior”.

Esse mesmo Decreto-Lei equipara à exportação normal as compras, no mercado interno, de produtos manufaturados de fabricação nacional, por órgãos e entidades governamentais, autarquias, empresas de economia mista e entidades privadas, para uso e para equipar escritórios, agências ou representações no exterior, bem como para utilização em atividades de promoção de exportação.

Crédito Fiscal

Adicionalmente, sob a alegação de que os insumos adquiridos internamente são onerados com diversos tipos de gravames — além dos impostos normalmente incidentes sobre a matéria-prima, peças, embalagens, etc., a empresa suporta ainda inúmeros encargos a título de taxas de contribuição: INPS, FGTS, SESI, e outros — o Governo implantou um novo tipo de incentivo que, à semelhança do *draw-*

¹⁴ Como se vê, existia já nessa época uma certa preocupação com ampliação da capacidade produtiva das indústrias.

back no que concerne aos insumos importados, compensaria as empresas do ônus dessa difusa carga tributária, quando estas destinassem seus produtos à exportação. Isso porque, por um lado, nem todos os insumos são adquiríveis no mercado internacional (mão-de-obra, energia, transporte interno, etc., são alguns deles); por outro lado, mesmo aqueles importáveis a custos internacionais podem sofrer restrições às importações pela existência do similar nacional.

Assim sendo, através do Decreto-Lei nº 491, de 5/03/1969, foi permitido às empresas exportadoras creditarem-se, em sua escrita fiscal, da importância correspondente à aplicação da alíquota do IPI (até o máximo de 15%) ao preço FOB (ou CIF, se o produto é embarcado em companhia nacional) de exportação. Esse mecanismo tornou-se conhecido como “crédito fiscal”, estendendo-se sua aplicação também ao ICM, conforme se verá adiante.

Há que se ressaltar que o “crédito fiscal” constitui um inequívoco subsídio direto à atividade exportadora, apesar da justificativa oficial. Observa-se que variados gravames incidem especialmente sobre a mão-de-obra, cujos custos, contudo, ainda ficam sensivelmente abaixo dos níveis internacionais.

A aplicação efetiva desse tipo de incentivo foi regulamentada pelo Decreto nº 64.833, de 17 de julho de 1969. De acordo com este decreto, poderá o Ministro da Fazenda (Artigo 3º), quando ocorrerem modificações nas condições de mercado ou alterações na sistemática tributária:

fixar alíquotas, para efeito de crédito do IPI nas exportações, para os produtos manufaturados que não sejam tributados no mercado interno devido ao seu grau de essencialidade;
e elevar ou reduzir, genericamente ou para determinados produtos, o nível máximo de 15%;
fixar alíquotas, em caráter excepcional, exclusivamente para efeito de estímulo fiscal à exportação, superiores ou inferiores aos indicados na RIPI (Regulamentação do Imposto sobre Produtos Industrializados).

Este assunto merece alguns comentários. Como é notório, o crédito fiscal corresponde a um verdadeiro subsídio ao exportador. Na falta de critérios específicos para concessão desses subsídios, optou-se pela vinculação às alíquotas do IPI. Esta saída, embora engenhosa, dada a sua simplicidade operacional, é bastante discutível em termos estritamente econômicos. Isto porque os critérios que nortearam a fixação das alíquotas do IPI são de política fiscal — essencialidade do produto, grau de elaboração, elasticidades do preço e renda, etc. — que necessariamente não serão os mais indicados para uma estratégia racional de promoção de exportação. Em outras palavras, a utilização

das alíquotas do IPI pode não conduzir à seleção mais adequada dos produtos a serem incentivados. Nessas condições, a realocação dos subsídios por meio de critérios especialmente estabelecidos poderia trazer benefícios consideráveis não só à política de promoção de exportação como à própria estrutura produtiva da indústria brasileira.

Eis aí a razão da grande importância da prerrogativa atribuída ao Ministro da Fazenda. Não seria este o caminho para uma dosagem mais adequada dos subsídios fiscais?

Por enquanto, a lei faculta ao Ministro alterar as alíquotas "somente quando ocorrerem modificações nas condições de mercado ou alterações na sistemática tributária". Conquanto o conceito de "modificações nas condições de mercado" seja bastante amplo, parece que as decisões ministeriais até agora publicadas sobre o assunto não obedeceram a critérios definidos de "seletividade" (pelo menos que se tenha conhecimento), e têm surgido basicamente em função de ocorrências conjunturais ou como resultado de reivindicações empresariais, além das decorrentes de alterações na sistemática tributária.

Conforme se pode verificar no resumo das portarias (constante do Anexo I), os produtos atingidos com as modificações abrangem uma variada gama — desde produtos agroindustriais (queijos, conservas de frutas, féculas de mandioca, etc.) até máquinas de diversos tipos (geradores, transformadores, motores de explosão, caldeiras, aparelhos e instrumentos mecânicos, etc.).

Cumprе ressaltar que a grande maioria dessas alterações diz respeito à fixação ~~de alíquotas~~ somente para efeito do benefício fiscal, pois atingem produtos não tributados internamente. Os casos de elevação de alíquotas não são muito freqüentes, destacando-se entre eles: as matérias têxteis e suas manufaturas (acrescentando 3% às alíquotas); caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos (elevando a alíquota para 10%); máquinas-ferramenta, partes e peças (elevando a alíquota para 12%) e extratos de carne (acrescentando 4% à alíquota).

Finalmente, deve-se mencionar que também se verificaram alguns casos de exclusão e suspensão do benefício. Por exemplo, a Portaria nº 183, de 14/07/1972, exclui dos benefícios do crédito fiscal as exportações de cigarros. Também a parcela relativa aos componentes de produtos manufaturados exportados que tenha sido importada sob o regime de *draw-back* ficou excluída do benefício pela Portaria nº 182, de 14/07/1972.¹⁵ Recentemente, o ferro-gusa também foi objeto de medida semelhante, devido à escassez do produto interna-

¹⁵ Tratava-se, nesse caso, de correção de uma anomalia antes verificada com tais créditos, visto que os mesmos se aplicavam tanto às matérias-primas e componentes nacionais quanto aos importados.

mente, estando até mesmo proibida sua exportação pelo prazo de 180 dias.

iii) Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM)

A Constituição de 1967 estabeleceu que os produtos manufaturados exportados ficariam isentos da cobrança do ICM. Esse dispositivo legal foi regulamentado pelo Ato Complementar nº 35 e consagrado pelo Decreto-Lei nº 406, de 31/12/1968. Note-se que os produtos primários exportados não foram contemplados pela lei.

Alguns Estados, no entanto, pressionados pelo Governo Federal, concederam o benefício, em todo ou em parte, a alguns produtores primários. Cabe destacar que no interesse da política de comércio exterior é facultado ao Poder Executivo reduzir a alíquota máxima do ICM em até 50% (Decreto-Lei nº 407, de 31/12/1968).¹⁶

O Governo Federal, entretanto, nunca se valeu desse dispositivo, preferindo utilizar outros instrumentos da política, quando julgava necessário intervir na matéria.

O "crédito fiscal" do ICM é em tudo semelhante ao do IPI, inclusive na alíquota: o fabricante-exportador credita em sua escrita fiscal o valor correspondente à aplicação da alíquota do IPI para o produto exportado sobre o valor FOB da fatura, respeitada a alíquota máxima de 15%, segundo o Convênio celebrado em 15/01/1970, no Rio de Janeiro, pelos Secretários da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal. Trata-se, simplesmente, de uma duplicação do subsídio do IPI.

iv) Imposto de Importação

À restituição, parcial ou total, suspensão ou isenção do imposto de importação devido sobre produto utilizado na composição de outro destinado à exportação dá-se o nome de *draw-back*. Esse regime foi instituído no Brasil pela Lei nº 3.244, de 14/08/1957. Por se tratar, porém, de matéria de difícil manejo operacional, sua regulamentação vem sofrendo inúmeras modificações. O regulamento inicial data de 1964 (Decreto nº 53.967, de 16/06/1964), sendo revigorado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 37, de 18/11/1966. O dispositivo legal que atualmente regula a matéria é o Decreto nº 68.904, de 12/07/1971, que revogou o de nº 53.967 e estabeleceu novas normas para sua aplicação. De acordo com esse decreto, o *draw-back* poderá ser concedido sob as seguintes modalidades:

¹⁶ Este mesmo Decreto-Lei estabelece a alíquota máxima de 15% quando devido o imposto na exportação.

— *restituição*, total ou parcial, dos tributos que hajam incidido sobre a importação de mercadorias *exportadas* após beneficiamento ou utilizadas na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra exportada;

— *suspensão* do pagamento dos tributos incidentes sobre a importação de mercadorias, a *serem exportadas* após o beneficiamento;

— *isenção* dos tributos que incidirem sobre a importação de mercadoria, em quantidade e qualidade equivalentes às utilizadas no beneficiamento, fabricação, complementação ou acondicionamento do produto exportado.

Deve-se assinalar que uma vez enquadrados no regime do *draw-back*, as mercadorias importadas são automaticamente beneficiadas com a isenção de todos os demais impostos ou taxas que não correspondam à efetiva contraprestação de serviços.

v) Outros Impostos e Taxas

Além dos benefícios já mencionados, as exportações ainda se beneficiam da isenção dos seguintes tributos:

— Imposto sobre Operações Financeiras (IOF): atingindo as operações de seguro de crédito à exportação e as de seguro de transportes de mercadorias, bem como resseguros e adiantamento sobre contratos de câmbio;

— imposto único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos e Energia Elétrica: nos fornecimentos de combustíveis a embarcações marítimas nacionais, quando em linhas internacionais, ou às embarcações estrangeiras abastecidas em portos brasileiros e também aos navios pesqueiros nacionais ou afretados por empresas brasileiras, quando o produto da pesca for destinado, no todo ou em parte, ao mercado externo.

a.2 — Incentivos Creditícios

Vem sendo atribuído ao sistema financeiro nacional um relevante papel no fomento das exportações. Os incentivos nesse setor abrangem tanto o financiamento à produção exportável como a comercialização externa. O primeiro é geralmente conhecido como “pré-financiamento à exportação” e o segundo como financiamento à “exportação propriamente dita”.

A característica principal desses financiamentos é propiciar aos exportadores fácil acesso ao crédito, a taxas de juros bem inferiores às vigentes no mercado — no caso do pré-financiamento altamente negativo em termos reais, o que os transforma em verdadeiros subsídios — assim como prazos apropriados a cada tipo de operação.

i) Financiamento à Produção para Exportação (Pré-Financiamento)

Enquadram-se neste tipo as operações destinadas a fornecer à empresa capital de giro para produção de “exportáveis”.

A Resolução nº 71, de 21/08/1967, do Banco Central do Brasil — dado o volume de recursos que movimenta, baixas taxas de juros e simplicidade operacional — constitui-se, sem dúvida, no principal instrumento deste financiamento. Através dessa Resolução, os bancos comerciais autorizados a negociar em câmbio passaram a dispor de uma faixa especial de redesconto “extralimite” especialmente destinada a tais operações. No início, esta faixa foi fixada em 10% do teto normal, sendo posteriormente aumentada sucessivamente para 20%, 30%, 40% e, finalmente, 50%, de acordo com a Resolução nº 182 do Banco Central.

Para se habilitar ao financiamento, a empresa exportadora assume compromisso junto à CACEX, mediante assinatura de um “Termo de Responsabilidade”, de vender no exterior determinado montante de artigos industriais de sua fabricação. A CACEX emite então um Certificado de Habilitação que lhe possibilitará pleitear o financiamento do banco de sua preferência. O prazo da operação é de até um ano, com juros máximos de 8% a.a. (sem qualquer correção monetária). O banco no qual foi feita a operação poderá, por sua vez, redescontar o valor dessa transação no Banco Central, a juros de 4% a.a.

Existem, ainda, sob a égide da Resolução nº 71, faixas especiais de financiamento para as indústrias têxteis e de calçados, com prazos e margens de financiamento mais flexíveis.

As outras fontes de crédito para esse tipo de financiamento são o Banco do Brasil e o BNDE.

No Banco do Brasil, a CACEX possui duas linhas de crédito: uma, para bens de capital e consumo durável de elevado valor unitário e ciclo de produção efetiva superior a 180 dias; outra, destinada a produtos com ciclo de produção inferior a 180 dias, operando com recursos do FUNDECE, financia a produção de mercadorias exportáveis de modo geral, desde que sejam produzidas por empresas de capital aberto.

O BNDE, através do FUNGIRO (Fundo Especial para o Financiamento do Capital de Giro), criado pela Resolução nº 318, de 25/11/1968, daquele Banco, efetua empréstimos para aquisição ou manutenção de estoque médio adequado de insumos industriais básicos para fabricação de manufaturados que se destinem ao mercado externo. As operações são realizadas a prazos de seis e trinta meses — estando previsto um período de carência de até seis meses —

e os juros são cobrados à taxa de 12% a.a., mais um percentual de correção monetária.

ii) Financiamento à Exportação Propriamente Dita

A Lei nº 5.025, de 10/06/1966, que unificou o comando da política de comércio exterior no CONCEX, criou também o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX), operado pela CACEX, tendo por finalidade¹⁷ conceder amparo creditício às vendas no exterior de bens de capital e de consumo durável a prazos de um a cinco anos (ou maiores, em casos específicos). A parcela financiada não deve exceder 85% do valor da venda, cabendo ao importador pagar os 15% restantes até a data de embarque da mercadoria.

Para a criação desse Fundo, o BID abriu uma linha de crédito rotativo a favor do Banco do Brasil. O teto desse crédito vem sendo ampliado quase todo ano, situando-se em torno de US\$ 18,5 milhões, em 1972.

As características principais das operações do FINEX são as seguintes:¹⁸

- prazo médio — 3,5 anos;
- taxas de juros — (variam em função das garantias oferecidas) 7,5, 8,0 e 8,5% a.a.;
- garantias — carta de crédito ou aval do banco de primeira categoria; seguro de crédito à exportação; penhor industrial; aval pessoal ou de terceiros; caução de legítimos efeitos comerciais.

O FINEX possui ainda outras linhas de crédito, porém mais de 90% de suas aplicações concentram-se no financiamento à exportação de bens de capital e de consumo durável.

iii) Financiamento à Exportação em Consignação

A exportação em consignação de bens de capital e de consumo durável, bem como outros produtos cujas peculiaridades de comercialização assim o indiquem, poderão ser financiadas pela CACEX, com recursos do FINEX, conforme determina a Resolução nº 68, de 14/05/1971, do CONCEX, obedecidas as seguintes normas:

- o financiamento poderá ser de até 80% do valor CIF da mercadoria, de acordo com as características de cada operação;
- as operações serão contratadas por prazos de 180 dias, prorrogáveis por idêntico período;
- taxa de juros de 18% a.a.

¹⁷ Mais tarde, como se verá adiante, as aplicações do FINEX foram estendidas a outros tipos de operação.

¹⁸ Isto para as operações de financiamento de bens de capital e de consumo durável.

iv) Financiamento à Venda de Serviço no Exterior

Ainda com base na Resolução nº 68, a CACEX está autorizada a conceder crédito à venda de estudos e projetos técnico-econômicos e de engenharia destinados a empreendimentos de empresas nacionais, no exterior. Prevalecem, para essa modalidade de financiamento, as mesmas condições estipuladas para os empréstimos às exportações de bens de capital e de consumo durável, já mencionadas anteriormente.

v) Seguro de Crédito à Exportação

Complementando as medidas de caráter financeiro, implantou-se um sistema de seguro destinado a proteger as entidades financiadoras e os exportadores contra eventuais riscos em operações com o exterior.

Os documentos básicos sobre a matéria são a Lei nº 4.678, de 16/06/1965, e o Decreto-Lei nº 57.286, de 18/11/1965.

Em linhas gerais, os riscos segurados são os de duas espécies: riscos comerciais;

— riscos políticos e extraordinários.

Os riscos comerciais se definem pela insolvência do importador, isto é, “pela sua comprovada e definitiva incapacidade de pagar, total ou parcialmente, a dívida”.

Os riscos políticos se configuram pela falta de pagamento do crédito, em consequência de:

— medidas adotadas por governo estrangeiro;

— guerra civil ou de origem externa, revolução ou acontecimentos catastróficos no país do devedor.

a.3 Outros Incentivos

Embora a política cambial, por sua importância, tenha sido objeto de item à parte, não se pode deixar de mencionar que um dos maiores incentivos concedidos à promoção das exportações foi a introdução, em agosto de 1968, de taxa flexível de câmbio. Com esta medida, os exportadores têm conseguido manter suas receitas praticamente constantes em termos reais, uma vez que a taxa de câmbio passou a ser reajustada a curtos intervalos, acompanhando de perto a desvalorização interna do cruzeiro.

b — Incentivos indiretos

Além dos benefícios mencionados, que de alguma forma contribuíram diretamente para a baixa dos custos dos produtos de exportação, cabe ainda assinalar a adoção de outras medidas que embora agindo indiretamente também tiveram papel de destaque na política

de exportação. Assinale-se, por exemplo, o esforço efetuado pelo Governo no sentido de facilitar a atividade exportadora, através da desburocratização administrativa, da promoção de vendas e pesquisas no exterior sem ônus para as empresas e, sobretudo, no soerguimento de uma infra-estrutura de suporte às exportações, principalmente no campo dos transportes. Por outro lado, também a promoção no exterior e a comercialização são contempladas com um financiamento especial, baseado na Resolução nº 68 do CONCEX. As despesas financiáveis, a critério do CONCEX, são as seguintes:

- estudos de mercados, no exterior;
- remessas de amostras para o exterior;
- impressão, transporte e distribuição, no exterior, de material de propaganda e divulgação;
 - execução de programa de propaganda e divulgação em órgãos especializados no exterior;
 - participação em feiras, exposições e certames afins, inclusive transporte de material e aluguel de *stands*;
 - abertura e instalação de escritório, depósito ou similar, no exterior.

As operações de espécie têm prazo de 1 ano e os juros são cobrados à taxa de 15% a.a.

Período 1972/73: Os Novos Incentivos (Até Junho)

c — Incentivos de Caráter Geral

Até 1971 os incentivos visavam praticamente a uma maior utilização da capacidade já instalada. Uma vez esgotadas tais possibilidades, o aumento da produção só poderia ser obtido mediante investimentos para ampliação da capacidade produtiva. Novos incentivos foram então criados com esta finalidade.

Deve-se mencionar que algumas das medidas tomadas anteriormente já contemplavam com certos estímulos a compra de máquinas e equipamentos para produção de produtos exportáveis. É o caso, por exemplo, do Decreto-Lei nº 491, de 5/03/1969, que concedia isenção ou redução do IPI (simultaneamente com o imposto de importação) nas importações de bens de capital para implantação, ampliação ou reaparelhamento de empresas exportadoras ou que viessem a assumir, junto à CACEX, compromisso de exportar.

Efetivamente, porém, esse novo ciclo de incentivos tem início com o Decreto-Lei nº 1.219, de 15/05/1972, cujas principais características são:

Para obtenção dos benefícios estipulados neste Decreto, os candidatos — empresas nacionais ou estrangeiras já operando no País ou que venham a se constituir — devem apresentar ao Ministério da Indústria e Comércio e ao Conselho de Política Aduaneira um plano de exportação, acompanhado de relação que discrimine os bens a importar, com a estimativa de suas quantidades e valores. Após o exame e aprovação pelos órgãos acima, as relações de mercadorias que poderão ser importadas serão encaminhadas à Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX), criada pelo mesmo Decreto, a qual caberá examinar os programas de exportação e submeter à decisão do Ministro da Fazenda o seu parecer conclusivo em cada caso.¹⁹

Em linhas gerais, seriam os seguintes os principais benefícios:

— isenção de impostos sobre importações e sobre produtos industrializados (IPI) para as importações constantes do programa. As importações anuais beneficiadas não poderão exceder a 1/3 do valor líquido das exportações médias anuais da empresa. Também fica estabelecido que tais importações somadas a outras que sejam beneficiadas com outros tipos de incentivos, ou sob regime de *draw-back*, não poderão ultrapassar 50% do valor FOB exportado;

— tais importações, tanto de matérias-primas como de máquinas e equipamentos, não serão restringidas pela “lei de similar nacional”, facultando-se ainda a importação de equipamentos usados;

— possibilidade de transferência dos créditos fiscais do IPI entre empresas participantes do programa regido pelo Decreto;

— utilização, na forma de crédito tributário, do imposto suplementar de renda incidente sobre remessas de lucros ao exterior (Lei nº 4.131, de 3/09/1962). A sistemática do cálculo do crédito é semelhante à do imposto de renda;

— as empresas beneficiadas pelo programa gozarão dos demais incentivos às exportações aplicáveis a qualquer empresa exportadora.

O Decreto-Lei nº 1.219 foi regulamentado em 31/10/1972 pelo Decreto nº 71.278. Esta regulamentação, além de ressaltar os critérios gerais de prioridade a serem estabelecidos pelo BEFIEEX, esclarece alguns tópicos do Decreto-Lei nº 1.219 que provocaram interpretações dúbias. Desse modo, ficou estabelecido que:

¹⁹ Segundo declarações de membros do BEFIEEX a seqüência de tramitação dos projetos teria sido alterada, à revelia do que determina a regulamentação do 1.219, recebendo este órgão os projetos *antes* da passagem dos mesmos pelo Ministério da Indústria e Comércio ou pelo CPA.

— a isenção do imposto suplementar sobre remessas de lucros para o exterior somente se fará quando houver o recolhimento efetivo do imposto;

— o valor do investimento inicial em máquinas, equipamentos e ferramentas em geral não será computado para efeito de limitação das isenções do imposto de importação (1/3 do valor líquido exportado);

— as importações destinadas à reposição das máquinas, equipamentos e ferramentas referidas no item anterior poderão ser realizadas sob o amparo do Decreto-Lei nº 1.137, de 7/12/1970, que instituiu incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento industrial, entre eles as isenções de imposto de importação e IPI, ficando deste modo também a reposição e manutenção das máquinas e equipamentos fora do limite de 1/3 do valor FOB exportado, que praticamente se restringirá aos insumos e produtos semiprocessados.

c.2 — Decreto-Lei nº 1.236, de 28/08/1972

Através deste Decreto, foram concedidos incentivos especiais a “transferências”, para o Brasil, de indústrias em operação noutros países. Assim, ficou estabelecida a isenção dos impostos de importação e IPI sobre a importação de conjuntos industriais completos (novos ou usados), com ou sem similares nacionais em sua composição, desde que sua produção, depois de instalados no País, se destine “essencialmente” à exportação. A concessão do benefício depende de aprovação do Presidente da República, ouvidos os Ministros da Fazenda e da Indústria e Comércio.

A publicação deste Decreto trouxe alguma inquietação aos meios empresariais nacionais. Questionava-se principalmente a intenção do Governo ao se referir à “produção *essencialmente* para exportação”, ao invés de “produção *exclusivamente* para exportação”, como seria mais natural. Procurando contornar a insatisfação, o Governo divulgaria posteriormente o Decreto-Lei nº 1.244, de 31/10/1972, estabelecendo o caráter de “excepcionalidade” das possíveis vendas no mercado interno, que só seriam admitidas nas seguintes condições:

— fixação de quota anual antecipada, no próprio projeto, em função da inexistência ou insuficiência de produção nacional similar; ou,

— ato do Presidente da República, acolhendo proposta conjunta dos Ministros da Fazenda e Indústria e Comércio, desde que a excepcionalidade da situação conjuntural nos mercados interno e externo a recomende.

Além disso, mesmo configurando-se as condições acima, as vendas no mercado interno ficam equiparadas à importação, para efeito de todos os impostos cabíveis.

A regulamentação desses dois Decretos-Lei deu-se por meio do Decreto nº 71.277, de 31/10/1972, ficando explicitadas então as normas para avaliação dos conjuntos industriais, prazo de vida útil (sempre superior a 5 anos), etc. Deve-se ressaltar ainda que o Artigo 8º deste Decreto reafirma a aplicação, nos conjuntos importados, das normas fiscais vigentes sobre as exportações de produtos manufaturados, com exceção apenas dos Artigos 1º a 4º do Decreto nº 1.189, de 24/09/1971, e do Decreto-Lei nº 1.219.

c.3 — Incentivos às Empresas de Comercialização

A quase totalidade das exportações industriais do Brasil efetivou-se diretamente pelas firmas produtoras — geralmente empresas de grande porte — quase sem nenhuma interveniência de empresas de comercialização. As pequenas e médias empresas participam menos do *export-drive*, pois em geral não possuem estrutura para arcar com os dispêndios de colocação de seus produtos no mercado externo.

Visando talvez a beneficiar principalmente o pequeno e médio produtor, as autoridades governamentais, inspiradas no exemplo de outros países, notadamente das *trading companies* japonesas, resolveram criar incentivos especiais para a formação de grandes empresas que se dedicassem a esse mister. Assim é que surgiria, em fins de novembro de 72, o Dec.-Lei nº 1.248, estipulando normas para incentivos especiais à formação de empresas comerciais exportadoras (*trading companies*).

O principal incentivo concedido foi a prerrogativa de “abater do lucro sujeito ao imposto de renda uma quantia igual à diferença entre o valor dos produtos manufaturados comprados de produtores-vendedores até 77, o valor FOB, em moeda nacional, das vendas do mesmo produto para o exterior”. Percebe-se então que se a empresa comercial dedicar-se exclusivamente à exportação não terá nenhum imposto a pagar, e tanto menos pagará de imposto quanto maior o volume de vendas externas.

Por outro lado, estipula o Artigo 3º do Decreto que “são assegurados ao produtor-vendedor . . . os benefícios fiscais concedidos por lei para incentivos às exportações”. Assim sendo, quando o produtor entregar a mercadoria à empresa comercial, esta operação equivale à exportação para efeito de obtenção dos incentivos fiscais normalmente atribuídos a tal atividade. Assim, recebe a empresa comercial a mercadoria livre de impostos, a custo obviamente inferior ao do mercado interno, ficando sua margem de lucro na dependência da capacidade de negociação dessa mercadoria no exterior. Outrossim, o produtor continua usufruindo das vantagens da exportação, sem precisar envolver-se na comercialização.

A constituição destas companhias, de acordo com o Artigo 2º do decreto da regulamentação, far-se-á “sob forma de sociedade por ações, devendo ser nominativas e com direito a voto”. Quanto à participação do capital estrangeiro na sua composição o Parágrafo 3º do Artigo 2º determinava: “O Conselho Monetário Nacional poderá estabelecer normas relativas à estrutura do capital das empresas, tendo em vista o interesse nacional e, especialmente, prevenir práticas monopolistas no comércio exterior”. Coube também ao Conselho Monetário fixar o capital mínimo das empresas.

Logo a seguir, o CMN deliberava sobre estas duas questões: as companhias de exportação serão controladas preferencialmente por capitais brasileiros, não ficando, entretanto, proibida a participação de recursos externos; e o capital mínimo exigido será de Cr\$ 20 milhões, admitindo-se, excepcionalmente, empresas com capital de apenas Cr\$ 10 milhões, “visando incentivar iniciativas de reconhecido interesse local ou regional”.

Com o fim de estimular a participação majoritária dos grupos nacionais na composição destas empresas, foram criados incentivos especiais às companhias cujo capital atendesse a tal requisito. Estes incentivos se traduziram na permissão de os bancos comerciais utilizarem 0,5% dos seus recolhimentos compulsórios de depósitos para subscrever ações das *trading*, e mais 2% dos referidos negócios para financiar “empresas exportadoras nacionais”, sendo ainda aberta uma linha especial de descontos — para os bancos autorizados a operar com câmbio — no valor de Cr\$ 600 milhões, “para financiar produtos manufaturados adquiridos por empresas comerciais exportadoras nacionais”. Além disso, conforme recente pronunciamento do Ministro do Planejamento,²⁰ o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) está autorizado a utilizar recursos no montante de Cr\$ 200 milhões — do Programa de Modernização e Reorganização do Comércio — no apoio às *trading companies* de capital nacional. Esses recursos somados devem alcançar a casa dos 2 bilhões de cruzeiros, quantia apreciável para o fim a que se destina.

Algumas críticas foram feitas com relação ao capital mínimo estipulado (Cr\$ 20 milhões), depois que não ficou especificada a utilização dos vultosos recursos. A dúvida maior reside em saber se tais recursos poderão ser aplicados na associação com indústrias, com as quais venham a operar no País. Alegam os empresários que a existência de linhas de crédito específicas para financiamento das operações de compra e venda de mercadorias torça desnecessária a mobilização de recursos em tal montante, a menos que possam ser

²⁰ *Jornal do Brasil*, 27/03/1973.

aplicados com outras finalidades. Como frisou um empresário: “o levantamento dos recursos para a integralização do capital de Cr\$ 20 milhões é menos problemática do que se saber o que se fará deste dinheiro. No mundo inteiro, as *trading companies* participam de indústrias com as quais operam. Apenas no Brasil essa situação não está ainda bem definida”.²¹

Resta mencionar, por fim, o regime fiscal das *trading*. A principal inovação neste setor foi a criação do “regime aduaneiro extraordinário de exportação”, pelo qual as indústrias poderão estocar mercadorias nos entrepostos das companhias exportadoras, gozando, entretanto, das isenções e dos créditos fiscais concedidos aos exportadores, ainda que tais mercadorias não tenham sequer mercado garantido no exterior.

d — Programas Setoriais de Exportação

Até meados de 1972, o Governo se absteve de “setorializar” o sistema de incentivos às exportações. As normas vigentes eram as mais gerais possíveis, independentes dos produtos exportados, pelo menos no que concerne aos produtos industriais. Deixava-se, portanto, à ampla atuação das forças produtivas determinar o *quantum*, a composição e o destino da produção a ser exportada. Essa atitude, de certa forma, revelava a descrença na eficácia de estratégias setoriais, mesmo que apenas indicativas.

O aparecimento dos primeiros programas setoriais, contudo, parece refletir alguma mudança de atitude. Com efeito, sabe-se que as autoridades mostraram-se algo preocupadas com a diminuta participação de alguns setores na pauta de exportações, não obstante o apreciável volume de incentivos (gerais) já concedidos. Embora não se conheçam com certa precisão os critérios que nortearam a escolha dos setores e o delineamento de tais programas, o fato é que já prevalece a idéia de “complementar” o sistema geral com incentivos especiais desde agosto de 1972. São dois os programas já oficializados, estando um terceiro em estudos.

d.1 — Incentivos à Exportação de Minérios Elaborados

O Decreto-Lei de 14/10/1972 estabelece em seu Artigo 1º que “a empresa de mineração ou de transformação primária de minerais, que elabore minerais abundantes no País, destinando-os à exportação, gozará dos seguintes benefícios fiscais:

— Abatimento, do lucro sujeito ao imposto de renda, da parcela correspondente à exportação desses minerais elaborados.

²¹ *Jornal do Brasil*, 13/04/1973.

— Recolhimento de 50% do imposto de que trata o Artigo 77 da Lei nº 3.470, de 28/11/1958, incidente sobre os dividendos pagos a não residentes no País, em conta especial vinculada ao Banco do Brasil S.A.”

A quantia recolhida poderá ser utilizada para pagamento de outros impostos federais (com exceção do Imposto Único) e/ou investimentos em empreendimentos de mineração ou transformação primária de minerais, obedecidas as normas do Grupo Executivo da Indústria de Mineração (GEIMI).

Outrossim, ficou estabelecido “que o capital nacional deterá a maioria do capital votante na empresa” (Art. 3º). Finalmente, a Lei determina que a empresa fará jus aos benefícios se exportar pelo menos metade de sua produção a um valor unitário (FOB) no mínimo 50% superior ao do mesmo mineral não elaborado. Tal medida tem por objetivo assegurar o não aviltamento dos preços do produto elaborado.

d.2 — Incentivos às Exportações de Veículos

O Decreto nº 70.983, de 15/08/1972, propõe-se a favorecer, com planos específicos, as indústrias automotora e de tratores que se comprometam a cumprir programas especiais de exportação.

Os planos de fabricação serão analisados e encaminhados pela Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), a qual cumpre estabelecer normas de obtenção dos benefícios (pautados pelas disposições dos Decretos-Lei n.ºs 1.137, de 7/12/1970, e 1.219, de 15/05/1972).

Usando das atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto nº 72.983, o CDI baixou a Resolução nº 20, em 29/08/1972, fixando as normas para os programas de fabricação de Indústria Automotora, entre os quais cabe destacar as seguintes:

— a importação de peças e componentes com incentivos fiscais será condicionada à exportação de veículos automotores, montados ou CKD (desmontados), e de conjuntos ou componentes cujo valor agregado, de origem nacional, equivalerá a, no mínimo, três vezes o valor FOB de importação;

— os programas de exportação serão de, no mínimo, US\$ 40 milhões, como valor médio anual no período de 10 anos, admitidos compromissos equivalentes, impostos por condições específicas e transitórias dos mercados de exportação;

— as isenções dos impostos de importação e IPI, relativas às partes e componentes importados, permitidas pelo Decreto-Lei nº 1.219, somente serão concedidas às empresas que atenderem a determinados índices de nacionalização em valor, conforme tabela publicada;

— as peças e componentes importados dos países integrantes da ALALC, assegurada a reciprocidade de tratamento, serão considerados como de procedência brasileira, até o limite de 5%, na composição dos índices de nacionalização;

— enquadram-se nesta Resolução os projetos industriais para produção de veículos automotores: de passageiros (até 6 pessoas), utilitários, ônibus, jipes e caminhões;

— serão admitidas, em caráter provisório, índices de nacionalização inferiores, até 5%, aos fixados na Resolução, durante o período em que a indústria nacional de peças e componentes proceder ao desenvolvimento dos novos produtos;

— as empresas que não se habilitarem aos benefícios do Decreto-Lei nº 1.219, ou que, em o fazendo, não atenderem aos compromissos de exportação, são obrigadas a cumprir programas de fabricação, para o mercado nacional, com índice mínimo de nacionalização de 95% em valor e, para complementar a fabricação local, não poderão importar os componentes com o benefício da isenção de impostos;

— os Programas de Fabricação da Indústria de Automóveis deverão orientar-se no sentido de uma estrutura industrial integrada horizontalmente, ficando o CDI encarregado de promover os necessários entendimentos com a indústria de peças e componentes, com o objetivo de compatibilizar os respectivos programas com a política de incentivos à exportação.

d.3 — Incentivos às Exportações de Navios

Embora sem qualquer medida oficial até meados de 1973, sabe-se que o Governo está ultimando estudos para concessão de estímulos especiais à indústria naval, nos moldes dos “Programas Especiais de Exportação” já existentes para a indústria de minérios e de veículos automotores.

Segundo consta,²² “o Governo se comprometerá com a concessão do financiamento e o pagamento de um prêmio aos estaleiros, que vai variar a um nível de até 28% do valor referente aos componentes importados”.

Ainda de acordo com a mesma fonte, “o sistema implantado vai procurar aumentar o poder de competição da indústria naval brasileira no mercado internacional, além de estimular os estaleiros a nacionalizarem as suas linhas de produção, através de créditos adicionais ligados ao IPI e ao ICM devidos nos componentes adquiridos internamente”.

²² Vide *Jornal do Brasil*, 22/03/1973: declarações do Ministro da Fazenda por ocasião do coquetel oferecido ao Ministro dos Transportes pela Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso, em 21/03/1973.

Contrariando de certo modo a filosofia da política de exportação, o Governo recentemente tomou certas medidas coercitivas à exportação de produtos agropecuários. Esta atitude deveu-se à rígida decisão de manter os índices de inflação aos níveis decrescentes fixados no início dos anos de 1972 e 1973.

Assim é que a acentuada e contínua alta dos preços externos de carne, soja, algodão e alguns outros produtos agrícolas, tornando o mercado externo muito mais atraente para os produtores, ameaçava causar sérios prejuízos ao abastecimento interno, a menos que os preços internos também acompanhassem a alta verificada no mercado internacional. Ora, os consideráveis aumentos de preços desses produtos poderiam comprometer a nova política antiinflacionária fixada.²³ Em consequência, foram tomadas medidas destinadas a impor limitações às exportações dos produtos mais atingidos pela elevação dos preços, indo desde a proibição pura e simples até o contingenciamento de embarques.

A título de ilustração, transcrevemos no Anexo II o regime de exportação vigente em julho de 1973 para os principais produtos sob regime especial. Pode-se verificar que se encontram sob regime de contingenciamento os seguintes produtos, entre outros: farelo de babaçu, farelo de caroço de algodão, soja em grão, farelo e torta de soja, algodão em pluma, carne bovina, milho e farelo de milho. As exportações de farinhas de peixe, carne, sangue e osso, bem como de linteres de algodão e arroz acham-se temporariamente suspensas. Estão proibidas as exportações de bovinos para abate, óleo de menta em bruto, palmito *in natura*, peles e couros (quase todos os tipos).

Com relação à soja, o contingenciamento é feito nas seguintes bases (comunicado nº 410, da CACEX): a exportação de soja em grão, farelo e torta ficará sujeita à venda prévia dos referidos produtos à CACEX, com pagamento à vista, na proporção de uma tonelada para cada três toneladas exportadas. As exportações de farelo e torta

²³ Conforme afirmou o Ministro da Fazenda (*Jornal do Brasil*, 30/05/1973): "A agricultura deve ter preços rentáveis, e para isto estamos empenhando todos os nossos esforços. Mas, ao mesmo tempo, como no caso do algodão, temos que defender os interesses do consumidor nacional. A elevação dos preços internacionais do algodão, que passaram de 32/33 centavos de dólar a libra para quase 50 centavos em poucos meses, provocou uma corrida às exportações, que pressionou o mercado interno e ameaçou a indústria têxtil nacional com a escassez de matéria-prima. Isto ameaçou causar reflexos negativos sobre os preços dos produtos têxteis, além de criar problemas para um setor industrial que emprega diretamente cerca de 300 mil pessoas". Continuando, disse o Ministro: "Naturalmente, o Governo Federal não deixaria de proteger este setor industrial, bem como o interesse do consumidor nacional, que tem prioridade A".

de babaçu ficaram limitadas ao volume exportado em 1972 e as de farelo e torta de caroço de algodão sententrional a 80% do volume exportado em 1972.

Quanto ao algodão, o Governo estabeleceu em 276 mil toneladas a quantidade máxima a ser exportada em 1973, um pouco abaixo da quantidade exportada em 1972, que foi de 289 mil toneladas.

Já com referência à carne bovina, além das quotas estabelecidas pelo Governo, o produto ainda foi submetido ao pagamento de um imposto de exportação (confisco cambial) no valor de 200 dólares por tonelada exportada.

2.4.3

Alguns Comentários Adicionais

As diretrizes gerais estabelecidas pelo Governo, em meados de 1964, para a política de exportação, continuaram prevalecendo no período que se iniciou em 1967, sob a nova administração.

Pode-se afirmar, inclusive, que a ênfase emprestada à promoção de exportações foi consideravelmente ampliada, hajam vistas as poderosas medidas de incentivo introduzidas a partir de então.

Assim é o encerramento de incentivos — que de início, intencionalmente ou não, permitia a exportação apenas como uma forma de utilização da capacidade ociosa então existente em diversos setores, face à recessão do mercado interno — com a retomada do desenvolvimento, e conseqüente esgotamento desta capacidade, foi ampliado, o que manteve a rentabilidade das exportações e conseqüentemente o interesse pela atividade.

Com efeito, o sistema de isenções tributárias, subsídios fiscais e financiamentos a taxas subsidiadas não só proporcionou reduções substanciais nos custos de produção, como também permitiu apreciável margem de lucro nas vendas ao exterior. Desta maneira, muitos empresários passaram a incluir a exportação nos seus planos de produção, pois o atendimento ao mercado externo passou a ser tão ou mais lucrativo que ao mercado interno.

Até fins de 1969 esse incremento pôde ser feito sem provocar maiores alterações na capacidade instalada. Em face, porém, da excepcional lucratividade da atividade exportadora, passaram a se justificar investimentos na ampliação das instalações, tão logo a demanda interna e externa fosse esgotando a oferta potencial.

Por outro lado, muitas empresas foram atraídas para a atividade como a melhor alternativa para novos investimentos. O Governo, ao sentir o fenômeno, procurou facilitar novos investimentos com vistas à exportação, criando então alguns incentivos específicos com tal finalidade.

Pode-se, portanto, definir três fases na política de incentivos às exportações, em função de fatos concretos e de instrumentos de política paulatinamente introduzidos.

A primeira abrangeria os anos de 1964 a 1968 e se caracterizaria pela retirada dos gravames e entraves administrativos que pesavam sobre a atividade. Essas medidas resultaram, sobretudo no que tange ao setor industrial, na utilização da capacidade ociosa de algumas indústrias no sentido de produzir para exportar, ainda que a preços próximos do custo marginal.²⁴

A segunda fase compreenderia o período 1969/71. As medidas tomadas nesse intervalo vinculavam-se ao processo de crescimento acelerado da economia brasileira, no qual o setor externo desempenharia papel de grande relevo. A premência da demanda crescente de divisas, a fim de evitar possíveis estrangulamentos por insuficiência da capacidade de importar, fez com que as autoridades ampliassem os incentivos até então vigentes. Para tanto, instituíram-se subsídios às exportações, tornando-as não só competitivas como lucrativas.²⁵

Apesar dessa característica, estudos constantes de recente pesquisa²⁶ não chegaram a estimativas elevadas para o custo da política de incentivos, embora ressaltando quanto a maiores ampliações no sistema então vigente (o cálculo baseou-se na legislação e nos dados de 1970), que poderiam conduzir a exageros e distorções semelhantes aos incorridos na substituição de importações “a qualquer custo” dos anos 50.²⁷ Sugeriram-se, contudo, algumas medidas aperfeiçoadoras do sistema, sendo uma delas a adequação — somente para efeito de concessão dos incentivos — das alíquotas do IPI, sobre as quais se baseiam os subsídios fiscais tanto do IPI quanto do ICM, aos objetivos específicos da promoção de exportações, que diferem dos objetivos de política fiscal para as quais foram estipuladas. Contudo, embora tenham-se verificado alterações, ao que parecem essas mudanças não seguiram os critérios sugeridos.

É interessante visualizar a implicação dessas alíquotas diferenciadas por produtos na política de comércio exterior. Na verdade, o que se tem é uma *taxa de câmbio efetiva* para cada produto exportado, à semelhança do que ocorre com as tarifas no caso dos produtos importados. É bom lembrar, por conseguinte, que no processo

²⁴ Consta-se claramente esta situação ao se analisar o comportamento das exportações de manufaturados em função de variáveis internas, especialmente o “nível de utilização de capacidade”. Ver Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Exportações...*, *op. cit.*

²⁵ Ver, também neste aspecto, Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Exportações...*, *op. cit.*

²⁶ Ver Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Transformação...*, *op. cit.*

²⁷ Ver as conclusões do Capítulo IV da pesquisa acima.

de substituição de importações as tarifas diferenciadas por produtos desempenharam papel análogo ao dos subsídios fiscais na atual política de promoção de exportação. Nestas condições, a analogia entre os dois “processos” parece em parte válida, e as autoridades deverão lembrar as distorções criadas na “substituição de importações a qualquer custo”, tão criticadas por elas mesmas, no aperfeiçoamento da atual política de exportações.

A terceira fase começaria em princípios de 1972, e se distinguiria por uma série de medidas destinadas à implementação de novos investimentos tanto no setor industrial quanto no de comercialização. Os benefícios concedidos visavam a facilitar a implantação de novas indústrias que produziriam para vender “essencialmente” no mercado externo, bem como a formação de *trading companies*, que se encarregariam de dinamizar a comercialização no exterior.

Assim é que, ainda no final de 1971, com o Decreto-Lei nº 1.189, e principalmente ao longo do ano de 1972, com os incentivos propiciados pelos Decretos-Lei n.ºs 1.219 (programas especiais de exportação) e 1.236 (transferências de indústrias), iniciava-se uma nova etapa na política de exportação, já então com a finalidade precípua de atuar mais diretamente nas decisões de investir para exportar. Estes recém-criados benefícios tinham como alvo principal as grandes corporações multinacionais aqui instaladas, ou que para cá se transferissem — inclusive deslocando unidades fabris completas já em operação em outros países — dentro da concepção de que tais instituições teriam melhores possibilidades de liderar incrementos mais substanciais de exportações.²⁸

Esta recente ampliação do sistema de incentivos ainda se encontra em fase de implementação, razão pela qual parece temerário aventar-se prognósticos mais amplos sobre suas implicações futuras na economia brasileira. Pode-se, contudo, desde já ressaltar que a implementação de programas deste tipo — que implicam, de certa forma, a concessão de alguns incentivos *ex ante*, já que se pretende atuar sobre investimentos novos, e portanto sobre a alocação de recursos na economia (além da manutenção de todos os outros incentivos já existentes) — poderia, talvez, ser melhor desenvolvida em estratégias

²⁸ Há, inclusive, declarações explícitas neste sentido de importantes personalidades públicas que participaram da elaboração dessas medidas. Ver, por exemplo, as declarações do Sr. Vilar de Queiroz, Chefe da Assessoria Internacional do Ministro da Fazenda, em palestra proferida no curso de treinamento em promoção comercial do Ministério das Relações Exteriores (referiu-se às vantagens das firmas multinacionais nas exportações, razão pela qual justificavam-se incentivos adicionais a tais empresas).

bem definidas de política industrial, da qual a promoção de exportações seria apenas uma componente. Há que se notar, por exemplo, que firmas essencialmente nacionais, especialmente pequenas e médias, podem ficar eventualmente, em consequência destas medidas, em posição de relativa "desvantagem comparativa", não só no mercado externo como no interno.²⁹ Aspectos ligados à escolha de produtos, tecnologia e processos de fabricação também levariam o condicionamento da aplicação de tais medidas à observância de outros objetivos de política econômica em geral, e de política industrial, em particular.³⁰

Ainda nessa terceira fase verificou-se uma abertura significativa no setor de comercialização externa com a regulamentação, em novembro de 1972, das *trading companies*. Além da obtenção de facilidades à comercialização externa em geral (importação e exportação), as empresas comerciais exportadoras foram beneficiadas com a isenção do imposto de renda sobre os lucros decorrentes de suas transações com o exterior. Posteriormente, foram concedidos estímulos especiais às *trading* controladas por capitais nacionais, através de linhas específicas de financiamento, o que de certa forma pode ser encarado como uma espécie de "estímulo compensatório" às firmas nacionais, principalmente às pequenas e médias empresas, desde que se suponha venham estas a ser as maiores beneficiárias deste sistema de comercialização, seguindo a experiência de outros países.

Finalmente, cabe mais uma vez menção à política de exportação de produtos agropecuários. Em sentido estrito, como já ressaltado, os produtos ditos "primários" só podem beneficiar-se da isenção do imposto de circulação de mercadorias (ICM), assim mesmo em número reduzido de casos e por concessão especial do Estado onde se efetuar a transação, visto que a Lei (a própria Constituição Federal) só assegura a isenção aos produtos industrializados. Muitos dos produtos primários, entretanto, ao receberem algum beneficiamento ou processamento industrial, passam a ser tributados com o IPI e, nestes casos, mesmo com reduzidas alíquotas, podem beneficiar-se dos incentivos fiscais à exportação. Outras vezes, o Governo fixou alíquotas de IPI apenas para efeito dos créditos fiscais na exportação. Tais medidas constituem-se evidentemente em estímulos à agregação de maior valor aos produtos primários exportáveis, através de alguma elaboração.

²⁹ Ver, a propósito, Carlos Von Doellinger, "Considerações Sobre os Novos Incentivos às Exportações de Produtos Industriais", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, n.º 2, (dezembro de 1972).

³⁰ Esses inconvenientes poderão ser em grande parte evitados por ocasião da análise dos projetos apresentados ao BEFIEEX.

Os produtos em bruto, na verdade, não recebem a maior parte dos benefícios governamentais, ao menos no que se refere diretamente à exportação.³¹ Contudo, a situação extremamente favorável no mercado internacional nos últimos anos, em relação a muitos produtos agrícolas, tem compensado em parte esta possível desvantagem. Argumenta-se, por outro lado, que esta desvantagem seria apenas aparente, já que a agricultura, ao contrário da indústria, disporia de vantagens comparativas no mercado externo, em termos de custo de fatores. Ademais, tem-se como certa a idéia de que reside na indústria o maior excesso de benefícios sociais em relação aos custos, na geração de divisas. E de tal forma vem-se mostrando favorável a evolução recente dos preços de certos produtos no mercado internacional que o Governo, sob justificativa de preservação do abastecimento interno a preços controlados, impôs medidas restritivas à exportação destes produtos, a fim de conter o aumento dos preços internos dentro dos limites fixados pela política antiinflacionária. Ocorre, nesses casos, não só a ausência de incentivos como a prevalência de restrições, ou verdadeiros incentivos negativos".

Em resumo, pode-se argüir que a política de promoção de exportações constituiu a base da política econômica de relações com o exterior. A sua feição atual, salvo algumas distorções já mencionadas e que serão objeto de maiores considerações no capítulo referente à análise das exportações, deveria ser mantida em linhas gerais, a bem da eficiência do comportamento do setor externo da economia. Devem ser, contudo, cautelosamente consideradas possíveis ampliações do atual sistema, pois que nesse caso, como será analisado posteriormente, o custo social poderá vir a elevar-se a níveis menos toleráveis.

2.5

A Política de Importação

A legislação brasileira sobre importações evoluiu nos últimos anos no sentido de progressiva liberalização, em conseqüência de uma ação deliberada visando a facilitar o rápido atingimento de altas taxas de crescimento da renda. Atualmente permanecem poucas restrições

³¹ Naturalmente, os produtos agrícolas recebem os benefícios da taxa flexível de câmbio, como qualquer produto ou serviço exportado. Por outro lado, pode-se mencionar vários incentivos ou subsídios fiscais, creditícios e de outra natureza aplicáveis à agricultura em geral, e obviamente à parcela exportável dessa produção. Também a indústria em geral goza de muitos incentivos não mencionados aqui.

além das tarifárias, que tendem a se constituir no único mecanismo protecionista à produção nacional.³²

De forma geral, o mercado brasileiro está aberto a todos os produtos, exceto os provenientes de áreas com as quais não mantemos relações comerciais. São raros os casos de proibições.³³

O processo administrativo vem sendo também bastante simplificado, graças à eficiente atuação da CACEX neste sentido. Para a maior parte das mercadorias torna-se necessária a obtenção prévia da chamada guia de importação que, segundo frisam as autoridades, não possui caráter de “licenciamento prévio”. Trata-se de um instrumento através do qual é examinada a adequação da negociação às normas em vigor (especificação da mercadoria, preço compatível com as condições do mercado, solicitação de isenções fiscais, etc.), servindo também para o levantamento estatístico das importações.

Liberada a guia, tem o importador o prazo de até 180 dias para efetivar a transação, com o embarque da mercadoria no exterior.³⁴

As poucas “restrições não-tarifárias” às importações ainda vigentes referem-se tão-somente às ditadas por regulamentações sanitárias (animais, ovos sêmen, sementes, mudas, entorpecentes, sangue humano, etc.) e a alguns casos de monopólios governamentais: as importações de borracha natural e sintética, petróleo e derivados, trigo em grãos e importações para normalização interna do abastecimento alimentar (processadas através da SUNAB, COBAL e CIBRAZEM). Restam, portanto, as tarifas como as restrições efetivamente aplicadas às importações.

A lei básica referente ao imposto de importação no Brasil data de fins de 1966 — Decreto-Lei nº 37, de 18/11/1966. A grande maioria dos produtos está sujeito a tarifas *ad valorem*, alguns poucos

³² Em 12/03/1969, declarava o Ministro Delfim Neto, na abertura da Reunião dos Comitês Latino-Americanos da Câmara de Comércio Internacional: “... apesar dos progressos que se tem feito em vários setores, não será possível manter o desenvolvimento sem uma liberalização cada vez maior do comércio exterior, ... as experiências da década dos 50 e dos anos 60 nos ensinaram que a imposição de restrições físicas às importações conduzem a desvios das correntes de comércio e tiram a eficiência do próprio processo de desenvolvimento.”

³³ Oficialmente, estão proibidas importações originárias ou procedentes da Rodésia do Sul e Cuba.

Estão proibidas também importações de vinhos e vinagres em recipientes de mais de 1 litro e petróleo e derivados em recipientes metálicos.

³⁴ As informações detalhadas sobre o processamento administrativo podem ser encontradas no *Manual do Importador Brasileiro*, publicação da CACEX (DEGIM), Banco do Brasil.

com taxaço específica e outros isentos de gravames.³⁵ A fixaço desses impostos tem dupla finalidade: servir de mecanismo protecionista à produço nacional e ao controle do dispêndio de divisas.

O sentido protecionista do imposto de importaço já havia sido definitivamente consagrado desde 1957, com a “Lei das Tarifas de Alfândega” (Lei nº 3.244), que instituiu o sistema *ad valorem* com alíquotas variando de 0% a 150%.

Os níveis tarifários então vigentes sofreriam alterações sucessivas no sentido de adaptaço às alterações da estrutura produtiva interna e às necessidades de importaço. Contudo, as elevaço quase sempre predominavam, o que caracterizava o Brasil como um dos países em desenvolvimento de política mais fortemente protecionista.

Com o Decreto-Lei nº 63, contudo, estabeleceram-se as bases para uma ampla reformaço da estrutura tarifária, cujos novos níveis passariam a vigorar em março de 1967. Além desses novos níveis, que se caracterizaram por serem sensivelmente mais reduzidos que os então vigentes, eliminaram-se as taxas múltiplas e criaram-se sistemas de isenço para facilitar certas importaço.

As isenço passaram a ser concedidas basicamente através de dois mecanismos: o chamado “contingenciamento”, através do qual uma certa quantidade de determinado produto (em geral matérias-primas, minérios, etc.) poderia ser importada com isenço ou reduço tarifária, se comprovada a compra de certa quantidade de produço doméstica; e as isenço ou reduço tarifárias para insumos importantes (em geral bens de capital) destinados a projetos considerados de alta prioridade. Além dessas facilidades, o Conselho de Política Aduaneira³⁶ dispõe de poderes para reduzir ou anular alíquotas (e também para aumentar), em função das necessidades de regulamentaço do abastecimento, carência interna de insumos importantes, etc.

O primeiro tipo de isenço prendia-se à insuficiência em quantidade e qualidade requeridas (p. ex.: carvão, chumbo, alumínio), e o segundo a consideraço de fomento econômico.³⁷ Ambos os mecanismos podem ser vistos como formas seletivas de liberalizaço

³⁵ Para detalhada descriço da legislaço pertinente, recomenda-se a publicaço *Legislaço do Comércio Exterior (Importaço)*, CACEX (AJURI), Banco do Brasil.

³⁶ Órgão responsável pela aplicaço e administraço do imposto de importaço, desde a Lei das Tarifas, de 1957.

³⁷ As normas mais recentes, sobre o assunto foram consolidadas em 1970, com o Decreto-Lei nº 1.137, que estabeleceu incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento industrial, entre eles a isenço do imposto de importaço.

das importações, impondo um processo liberatório “marginal”, isto é, especialmente importante nas decisões de aumentos de produção e ampliação da capacidade produtiva. Manteve-se, contudo, o regime protecionista dos produtos com “similar nacional”, a fim de preservar a capacidade produtiva interna disponível.

O regime da similaridade havia sido estabelecido pelo próprio Decreto-Lei nº 37, sendo posteriormente regulamentado pelos Decretos n.ºs 61.574 (20/10/1967) e 64.017 (22/01/1969). Determinam esses dispositivos legais que somente podem beneficiar-se de favores fiscais ou de outra natureza as importações de mercadorias sem similar de fabricação nacional, isto é, aquelas que não são produzidas internamente ou que, por motivos de qualidade, preço e prazo de entrega, não possam ser consideradas idênticas às suas correspondentes de fabricação estrangeira. Por delegação do CPA ficou a CACEX encarregada de apurar a existência do similar, quando solicitados favores de quaisquer natureza, sendo esta uma das finalidades da guia de importação.

Recentemente, a lei dos similares foi submetida a algumas alterações, em função dos novos incentivos às exportações, estabelecidos pelos Decretos-Lei n.ºs 1.189, 1.219 e 1.236. Também ligadas às exportações estão as normas referentes ao *draw-back*, que embora datando de 1957 (Lei das Tarifas) só seriam efetivamente aplicadas a partir de 1964.³⁸ O sistema do *draw-back* instituiu o *direito* ao ressarcimento ou isenção do imposto de importação em insumos de produtos exportados. Estas normas podem também ser consideradas instrumentos seletivos adicionais de liberalização, especialmente relevantes na competitividade das exportações.

Excluindo-se as alterações nas alíquotas propriamente ditas, a tendência liberacionista da política de importações encontrou tão-somente uma exceção de maior relevância. Trata-se da instituição da chamada “pauta de valor mínimo”, instituída pelo Decreto-Lei nº 730, de 5/08/1969.³⁹ Segundo esta norma, mercadorias importadas a preços sensivelmente abaixo dos “normais” no mercado internacional estariam sujeitas aos gravames *ad valorem* aplicados aos preços mínimos estipulados pelo CPA, ao invés dos preços constantes das faturas. Esta sistemática, contudo, mostrou-se falha, pois que mesmo após a elevação do preço para efeitos tributários, poder-se-ia ainda ter o produto

³⁸ Vide o item referente à “Política de Exportações”.

³⁹ Este Decreto-Lei dispõe sobre a reorganização do Conselho de Política Aduaneira, estabelecendo suas funções e formas de operações.

importado a preço final ao nível considerado de *dumping*.⁴⁰ Em vista disso, o Decreto-Lei nº 1.111, de 10/06/1970, alterou a sistemática *anti-dumping*, estabelecendo a estrutura dos "preços de referência".

O novo método de cálculo foi inspirado no sistema protecionista agrícola vigente na Comunidade Econômica Européia. Alterava-se, em primeiro lugar, a determinação dos antigos preços mínimos. Estes, agora denominados de "preços de referência", seriam calculados em função dos custos de produção nos países produtores, preços no atacado nesses países ou, na impossibilidade de obtenção desses dados, com base em séries históricas recentes de preços de importação. A inovação mais importante, contudo, é que a partir de então o imposto de importação se constituiria de duas parcelas: uma parcela específica, correspondente à diferença entre o preço de referência e o da fatura, e uma *ad valorem* igual ao produto da alíquota pelo preço de referência. Com isso, eliminava-se qualquer possibilidade de o preço de importação situar-se abaixo do do concorrente doméstico.⁴¹

As alíquotas *ad valorem* fixadas em março de 1967 ficaram em níveis médios substancialmente inferiores aos vigentes até então. Predominou na época a idéia de que seria já altamente desejável colocar amplamente à prova a eficiência e a competitividade do sistema produtivo nacional, especialmente da estrutura industrial. Assim, não só se reduziram as tarifas como se eliminou a até então existente "categoria especial" de importação, na qual se incluíam bens de consumo considerados não essenciais, ou seja, produtos tidos como supérfluos, muitos dos quais com similares nacionais sendo ofertados a preços sensivelmente superiores aos do mercado internacional.⁴²

Essa considerável liberalização tarifária, contudo, não duraria dois anos, pois já em dezembro de 1968 se elevariam de novo as alíquotas. Essa revelação, seguida de muitos outros "ajustamentos" daí por

⁴⁰ Um exemplo hipotético esclarece bem a questão. Suponha-se um produto "normalmente" comercializado no mercado internacional ao preço de 100 unid. monetárias. O similar interno custaria, por hipótese, 110; então, uma alíquota de 20% seria suficiente para "proteger" a produção doméstica. Se um produtor do país X resolvesse, contudo, "penetrar" no mercado brasileiro, bastaria reduzir o preço para 80, digamos, pois mesmo que o imposto fosse cobrado sobre o preço de 100 (ou seja, 20% de 100 = 20), ainda assim o preço final seria inferior a 110 (seria 80 + 20 = 100).

⁴¹ Em termos da ilustração anterior, o imposto seria:

parcela específica = 100 - 80 = 20

parcela *ad valorem* = 0,20 × 100 = 20

total = 40

Logo, o preço do produto importado seria 120 = 80 + 40.

⁴² As tarifas desses produtos, além de bastante elevadas (alíquotas a níveis superiores a 100%), ainda eram acrescidas de margens de proteção adicional, preços mínimos, etc.

diante, não chegaria a repor a maior parte dos produtos em situação análoga à vigente até 1966, embora os da antiga "categoria especial" muito tenham se aproximado dessa posição. No item referente à análise das importações serão feitas considerações mais detalhadas, apresentando-se então estimativas quantitativas da proteção tarifária no Brasil. Por outro lado, devem ser considerados também os efeitos das variações reais da taxa de câmbio que, conforme será mostrado, evoluíram no sentido de *reduzir* a proteção efetiva.

As concessões dos benefícios das isenções do imposto de importação, contudo, vêm-se ampliando consideravelmente, assim como os direitos de *draw-back*. Tudo isso leva a crer, por conseguinte, que se a tentativa liberalizante do período 1967/68 não se sustentou como prevista inicialmente, ao menos se manteve em sentido mais seletivo.

Em meados de 1970, conhecidos os resultados dos dois últimos anos da balança comercial brasileira, notadamente os referentes às exportações, voltou-se à temática da redução tarifária, pois argüia-se que a continuidade dos *superavits* na balança comercial e no balanço de pagamentos como um todo levaria à oportunidade e mesmo à necessidade de maiores ampliações das importações. Por essa época, o IPEA chegou a iniciar uma pesquisa sobre o tema, a qual não teve prosseguimento, pois foi logo constatado o caráter episódico da situação do balanço de pagamentos.⁴³

Em função dessa idéia chegaram a ser constituídos diversos "grupos de estudos setoriais", com a participação conjunta de técnicos do Governo e representantes empresariais, a fim de estudar o assunto. O tema, contudo, foi sendo afastado à proporção que crescia a controvérsia entre os grupos empresariais, e definitivamente esquecido com os resultados finais do balanço de pagamentos de 1970 e dos primeiros meses de 1971.

Nos dois últimos anos (1971 e 1972), foram ampliadas consideravelmente as concessões tarifárias às importações de bens de capital e insumos em geral, já existindo, inclusive, exceções à cláusula do "similar nacional" (Decretos-Lei n.ºs 1.219, 1.236 e 1.244, analisados anteriormente). Nessas condições, o crescimento acentuado das importações, como é ressaltado no Capítulo VI, resultou tanto do próprio crescimento econômico e da transformação da estrutura produtiva quanto do sentido algo "liberal" com que foi tratado o comércio exterior, política essa viável graças ao acentuado crescimento das exportações e às facilidades do financiamento externo.

⁴³ A pesquisa mostrou que tão logo fossem retomados os níveis de investimentos industriais, em função do esgotamento da capacidade instalada, a situação se inverteria.

As componentes da estratégia de relações econômicas com o exterior, consideradas anteriormente, evidenciam claramente um processo em certo sentido inverso ao da substituição de importações, predominante na década de 50 e início dos anos 60, o que até permite interessantes especulações sobre a analogia entre os dois. Não que a substituição de importações tenha ficado inteiramente ausente — pois que, no fundo, todo país em desenvolvimento sempre estará fazendo alguma substituição de importações — apenas o processo assumiu, quando muito, um caráter “residual” nos últimos anos.

Essa situação já havia sido reconhecida pelos diagnósticos da economia brasileira em meados dos anos 60, os quais apontavam para a necessidade de criação de mecanismos de ampliação do mercado interno como condição para a recuperação do crescimento econômico.

É certo que os documentos de planejamento econômico sempre se referiram a algumas oportunidades *ainda* presentes para a substituição de importações, reconhecendo ainda que caberia à indústria nacional, em certo sentido, promover uma “crônica” substituição de importações, no que se refere ao esforço de incorporação de tecnologia aos produtos aqui fabricados, especialmente os bens de capital. Essas afirmações, entretanto, deixavam claro o aspecto “residual” dos mecanismos, que se tornavam mais seletivos a cada novo plano.⁴⁴

O fato é que o sentido liberal da política de comércio exterior predominou, como já ressaltado, pelo menos em relação a novos segmentos industriais. A política de isenções ou reduções tarifárias praticada pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial, do Ministério da Indústria e Comércio, é bem significativa nesse sentido. Pode-se, mesmo argumentar que a indústria nacional de bens de capital sofreu, em consequência dessa orientação, algum desestímulo ao seu crescimento.

⁴⁴ O *Programa Estratégico de Desenvolvimento: 1968/70*, por exemplo, dedicava, no volume I, referente à Estratégia Global, algumas páginas ao tema. O primeiro parágrafo rezava: “Uma fonte adicional de dinamismo para o setor industrial encontra-se na substituição de importações. Essas oportunidades deverão apresentar características diversas daquelas referentes aos anos 50, não só em termos de magnitude como por se inserirem em estrutura industrial mais complexa e diversificada. Os efeitos dinâmicos de sua concretização deverão ser, também, marcadamente distintos, principalmente quando se sabe que serão impulsionados dentro de critérios mais definidos de eficiência”.

O documento seguinte, *Metas e Bases para a Ação do Governo* (set. 1970) dedicou algumas linhas às possibilidades de substituição de importações “... ainda significativa em certos setores, como as indústrias químicas, de metais não-ferrosos, indústrias eletrônicas, etc.” (Capítulo “Estratégia Industrial”).

Finalmente, o *I Plano Nacional de Desenvolvimento* (15/9/1971) referia-se a certos setores “ainda com possibilidades de substituição de importação e com alta intensidade tecnológica, como indústrias químicas, de metais não-ferrosos, eletrônica, aeronáutica (de forma seletiva) e construção naval (setor de super-graneleiros)”.

Assim foi que, em termos globais, aumentou a parcela importada na produção industrial. E estudos recentes (ver o capítulo referente às importações) mostram que a contribuição da substituição de importações como fonte de crescimento industrial foi *negativa* no período em tela, em contraste com a ampliação do mercado interno e a expansão das exportações.

2.6

A Política de Capitais Externos

Ao longo de quase todo o período considerado, a regulamentação do movimento de capitais em direção ao Brasil apoiou-se basicamente em três disposições legais. A mais antiga, datando de 1962, regulamentava tanto as aplicações de risco (investimentos diretos), quanto os empréstimos e financiamentos, constituindo-se até hoje na lei geral sobre capital externo no Brasil. Trata-se da Lei nº 4.131, de 3/09/1962 (com as modificações introduzidas pela Lei nº 4.390, de agosto de 1964).

Além da Lei nº 4.131, contudo, surgiriam em 1965 (14/01) e em 1967 (21/08), respectivamente, a Instrução nº 289, da antiga SUMOC, e a Resolução nº 63, do Banco Central, ambas tratando especificamente dos empréstimos em moeda.

A Lei nº 4.131 viria a estabelecer um situação extremamente liber em relação ao capital estrangeiro em geral, pois que a existência de restrições ficava limitada a apenas alguns setores específicos.⁴⁵ Assim, excluídos tais setores, em todos os demais ter-se-ia a garantia de igual tratamento *vis-à-vis* o capital nacional.

Estabeleceu a lei, ainda, a obrigatoriedade de registro junto ao Banco Central de todas as operações financeiras com o exterior, distinguindo-se, a partir de então, quatro tipos característicos de registros:

- o do ingresso do capital estrangeiro, como investimento direto ou empréstimo, em moeda ou bens;
- o das remessas a título de retorno do capital (amortizações), de seus rendimentos (lucros, dividendos, juros, etc.), bem como dos pagamentos por assistência técnica, *royalties* e quaisquer outras remessas de rendas;

⁴⁵ Tais restrições referem-se à necessidade de autorização prévia ou à proibição de entrada do capital estrangeiro. Basicamente, referem-se aos setores de agricultura (registros controlados de propriedades rurais), e outros considerados de segurança nacional, tais como bancos, rádio e TV, jornais, periódicos, transporte aéreo interno, seguros, hidrelétricas, pesca, navegação costeira, mineração e operação em zonas de fronteira.

- o reinvestimento dos lucros desses capitais; e
- o das alterações no valor monetário desses capitais, realizadas de acordo com a legislação em vigor.

A finalidade dos registros era documentar as autoridades para fins de elaboração e controle de balanço de pagamentos, execução do orçamento de divisas e cobrança de um imposto suplementar de renda, estabelecido por essa mesma lei, quando a média das remessas de lucros, em algum triênio, fosse superior a 12% do capital existente no País.⁴⁶

Tais registros foram feitos inicialmente na SUMOC e posteriormente no Banco Central.

Assegurava-se, a partir de então, o direito à remessa dos rendimentos, ficando contudo algo imprecisa a situação das amortizações. De fato, estabelecia a lei um prazo mínimo de permanência do capital no País (6 meses), mas o retorno ficava indeterminado, e sua efetivação poderia depender da disponibilidade de divisas. Assim, embora a lei contemplasse os empréstimos em moeda, aqueles destinados ao capital de giro das empresas tinham poucas chances de se materializar, quer devido ao prazo mínimo, quer devido à indeterminação do prazo de amortização.

Essa situação ensejou a promulgação da Instrução nº 289, poucos meses após a vigência efetiva da Lei nº 4.131.

Em fins de 1964, o Governo defrontava-se com duas sérias dificuldades na efetivação do seu plano de estabilização da economia: a inevitabilidade do racionamento do crédito bancário para capital de giro, em decorrência do controle dos meios de pagamentos, e o reequilíbrio do balanço de pagamentos. O recurso ao empréstimo externo viria contribuir para a atenuação simultânea destas duas restrições, pois que, além de diminuir a pressão sobre o crédito interno, forneceria divisas para financiar os *deficits* na conta-corrente com o exterior. Nessa situação, tais recursos monetários adicionais não se constituiriam em fator de expansão adicional dos meios de pagamentos visto que corresponderiam a uma parte do *deficit* com o exterior.

Assim foi que, em janeiro de 1965, surgiria a Instrução nº 289, da então SUMOC, que dispôs sobre a contratação de empréstimos externos, diretamente entre empresas do exterior e do País. A contratação se destinava especificamente ao capital de giro, eis que o prazo de retorno máximo era de 360 dias (inicialmente entre 60 e

⁴⁶ O imposto adicional é calculado em 40% da renda sobre o montante que ultrapasse os 12% e até 15% do capital, em 50% entre 15% e 25%, e em 60% quando da remessa de mais de 25% do capital.

360 dias, após 1970, 180 e 360 dias). Tais operações também seriam registradas, e ficavam sujeitas à aprovação prévia no que tange a prazos, valor da operação e juros. A grande novidade da nova disposição, contudo, era a garantia expressa da disponibilidade das divisas para amortização, no prazo contratual previamente aprovado. Na verdade, estipulava-se, na ocasião da venda das divisas à Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, o direito posterior de recomprá-las, “na mesma ou em outra moeda, para entrega pronta ou futura”, bem como o direito de remessas de juros. O risco de câmbio corria por conta do tomador do empréstimo.

De certa forma, as operações via Instrução nº 289 não foram inteiramente desconhecidas. Em fins dos anos 50 e início dos 60, recorreu o Governo com frequência a mecanismo semelhante, só que assumindo, naquela época, o risco do câmbio. Tratavam-se das antigas operações tipo *swap*.

Assim como nas operações de *swap*, as contratações via Instrução nº 289 se faziam exclusivamente entre empresas filiais de organizações internacionais instaladas no País com empresas no exterior do mesmo grupo. Eram as matrizes fornecendo recursos às suas filiais no Brasil. Evidentemente, tal não ocorria por força de lei, e sim por uma situação de fato. Firms essencialmente nacionais, mesmo de grande porte, não dispunham de condições para recorrer ao mercado financeiro de outros países. Assim, as filiais de organizações multinacionais passaram a dispor de crédito abundante e sensivelmente mais barato, visto que as taxas de juros eram bastante inferiores às internas.

Na prática, as taxas de juros em cruzeiros eram não só sensivelmente mais baixas como com frequência “negativas” em termos reais. Isso se dava porque embora tais operações diferissem dos *swaps*, em termos legais, ao transferir para o tomador o risco de câmbio, os extensos intervalos entre duas desvalorizações (*vide* Política Cambial) até agosto de 1968, eram superiores aos prazos dos empréstimos, além de a época aproximada das desvalorizações ser facilmente previsível. Nessas circunstâncias, era possível e relativamente fácil eliminar o risco de câmbio.

Esses fatos motivaram crescente descontentamento por parte de empresas nacionais, que se sentiam em posição de grande inferioridade. Além de se defrontarem com crédito racionado, pagavam juros muito superiores. Essa realidade foi, inclusive, em parte reconhecida posteriormente pelo Ministro do Planejamento (Roberto Campos) em depoimento ao Congresso, na Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as transações entre empresas nacionais e estrangeiras.⁴⁷

⁴⁷ *Vide* registros no *Diário do Congresso Nacional*, 20/11/1968.

Foi reconhecido então que os benefícios da Instrução nº 289 só se dirigiram, de fato, às empresas estrangeiras, pois só estas têm bases no exterior, investidores no exterior e contas bancárias no exterior. Foi, contudo, justificada a situação dela necessidade de se conseguirem divisas pelo fato de o crédito interno não era então ser destinado prioritariamente às firmas nacionais.⁴⁸ Tal afluxo de recursos, por outro lado, contribuiria para baixar a própria taxa de juros interna.

Com a posse do novo Governo, em março de 1967, a situação de desigualdade das firmas nacionais foi parcialmente eliminada, a 21 e 23 de agosto de 1967 conheciam-se novas disposições legais sobre o tema: as Resoluções n.ºs 63 e 64, que passaram a regulamentar os empréstimos, simultaneamente com a Instrução nº 289 e a Lei nº 4.131.

Estabeleciam as novas Resoluções que os bancos comerciais, os bancos de investimento e o BNDE poderiam, a partir de então, repassar empréstimos em moeda estrangeira (nos seus valores em cruzeiros), a empresas comerciais ou industriais, para financiamento de capital fixo ou de giro. Estabeleciam elas certos limites quanto às responsabilidades das operações, os quais seriam:

a) BNDE e bancos privados de investimentos:

- i. empréstimos externos, de 1 a 2 anos: duas vezes o montante do capital realizado e reservas livres;
- ii. empréstimos externos com prazo superior a 2 anos: idem;
- iii. bancos comerciais: idem, para empréstimos com prazo máximo de 1 ano.

Embora os prazos estabelecidos permitissem a destinação dos recursos tanto para capital fixo como para capital de giro, predominaram as contratações a curto prazo, em situação análoga às da Instrução nº 289.

Ampliavam-se, com essas disposições, as oportunidades de obtenção de recursos do exterior, no exato momento em que se recuperava o nível da atividade econômica, especialmente a industrial. Também as contratações via Resolução nº 63 tinham suas remessas e amortizações garantidas.

⁴⁸ Deve-se aqui observar que, de fato, a contratação de empréstimos em moeda do exterior acarreta a contrapartida em cruzeiro na compra das divisas; logo, em primeira instância, uma expansão dos meios de pagamento similar à que ocorre com o aumento do crédito interno. Contudo, em situação de escassez de divisas, face a perspectivas de déficit do balanço de pagamentos, essa expansão será logo neutralizada nas vendas das divisas aos importadores.

A maciça afluência de capitais de curto prazo, em 1968, explica-se tanto pela maior procura de recursos, em função da recuperação econômica, quanto pelo custo bem mais favorável dos empréstimos externos. De agosto de 1967 a agosto de 1968, a política cambial continuou favorecendo os tomadores desses recursos com situações semelhantes às de *swap*, descritas anteriormente, só que já então em volumes bem superiores de recursos.

Com a política de taxa de câmbio flexível, introduzida em agosto de 1968, eliminava-se essa distorção, pois que a partir de então, como já analisado, as desvalorizações passaram a ocorrer com frequência média bem inferior aos prazos médios dos empréstimos, mesmo os de capital de giro. Dessa forma, a correção cambial passaria a representar o papel de uma virtual correção monetária, apesar de a taxa de câmbio, pela própria sistemática das desvalorizações, não acompanhar a evolução interna dos preços (a diferença, como já discutido, corresponde à inflação internacional).

2.6.1

A Administração da Dívida Externa

A partir de 1968, os *deficits* em conta-corrente do balanço de pagamentos passaram a ser quase inteiramente financiados com os empréstimos e financiamentos. A entrada de capital de risco (investimento direto) não teve maior significação ao longo do período analisado. Avolumou-se, em consequência, o endividamento externo, o que levou a crescentes preocupações de parte do Governo quanto à política de administração dessa dívida.

Sem interferir na contratação dos recursos, pelo menos de forma direta, as autoridades procuraram, não obstante, estender os prazos de vencimento, no sentido de obtenção de esquemas mais bem distribuídos de pagamentos futuros. Paralelamente, cuidava-se de adequar os pagamentos de juros aos níveis vigentes em cada mercado financeiro, a fim de manterem-se os pagamentos de juros em níveis suportáveis.

Com o objetivo de evitar o chamado *hot money*, que havia afluído consideravelmente até fins de 1968, procurou o Governo, através da Resolução nº 112, de 12/03/1969, estabelecer não mais o prazo máximo de 1 ano, para as contratações via bancos comerciais, porém agora um prazo *mínimo* de 6 meses. Este prazo mínimo permaneceria até fins de 1971, quando, por necessidade de “alongamento” dos prazos de vencimento, os administradores da dívida passaram a estipular novos prazos mínimos.

O fato é que os recursos continuaram a afluir em quantidades crescentes, possibilitando uma estratégia de crescimento econômico com elevado coeficiente de abertura para o exterior. Tornou-se, então, explícita a política de captação de recursos externos como um elemento adicional de apoio à estratégia do crescimento brasileiro.

Nessas circunstâncias, redobrou-se o zelo com a administração da dívida e a aplicação dos recursos obtidos. Em 27 de agosto de 1969, por exemplo, através do Decreto nº 65.071, foi criada a CEMPEX (Comissão de Empréstimos Externos), objetivando ao exame preliminar conjunto, pelos órgãos públicos envolvidos, das solicitações de créditos junto a entidades financeiras do exterior, nas seguintes situações:

operações contratadas com agências internacionais ou governamentais estrangeiras, quaisquer que sejam os eventuais devedores no País;

operações em que estejam envolvidos órgãos da administração pública, direta ou indireta, do Governo Federal, Estados, Municípios ou do DF, inclusive empresas de economia mista, quaisquer que sejam os eventuais credores;

operações de concessão de aval ou garantia pelo Tesouro Nacional ou em seu nome, por qualquer entidade de crédito oficial federal.

A preocupação com a administração dos recursos externos estendeu-se posteriormente. Em agosto de 1970, os financiamentos das importações passaram a depender de autorização prévia, ao mesmo tempo em que se exigia a determinação precisa dos prazos de vencimento de empréstimos e financiamentos, bem como se introduzia um critério de proporcionalidade entre prazos e montantes, nas amortizações de débitos externos (Comunicados FIRCE n.ºs 17 e 18, de 27/08/1970).

Ao lado dessas medidas gerais e permanentes, houve outras intervenções esporádicas, como a que se verificou já em maio de 1969, quando os empréstimos a prazos inferiores a 1 ano foram limitados pelas autoridades monetárias.

Contudo, seria em fins de 1971, mais precisamente em dezembro, que se procuraria impor controles mais rígidos quanto aos prazos. Por essa época uniformizaram-se as contratações de empréstimos sob o regime da Lei nº 4.131, que até então se mantiveram algo "livres", e sob a Resolução nº 63, classificando-os em de "curto prazo" (6 meses a 1 ano) e de "médio e longo prazo" (mais de 1 ano). Em maio de 1972 intensificaram-se as medidas restritivas contra os capitais de curto prazo, exigindo-se a partir de então um período mínimo de 48 meses para novos registros de entrada.

O alargamento dos prazos, que atualmente já atinge 120 meses, desenvolveu-se ao longo do ano de 1972 e foi compatibilizado com a demanda interna de tais recursos. Assim foi que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em 30/05/1972, permitiu às instituições financeiras o desdobramento de repasses por prazos inferiores ao da transação externa, via Resolução nº 63. Tais repasses poderiam, a partir de então, ser feitos a uma ou mais empresas e a prazos inferiores ao da operação externa. Determinava-se que os equivalentes recursos em cruzeiros, enquanto não empregados nos repasses, deveriam ser utilizados na aquisição de Letras do Tesouro Nacional, em operações de *open-market*, até a data da reafetivação do repasse. A mesma providência seria tomada com relação aos empréstimos regidos pela Lei nº 4.131, em setembro de 1972.

Finalmente, em 19 de outubro de 1972, foi instituído um recolhimento compulsório de 25% do valor em cruzeiro dos empréstimos, que ficaria retido junto às Autoridades Monetárias até a data do resgate.⁴⁹ Com isso, encarecia-se o dinheiro do exterior, tornando-o relativamente menos vantajoso. Esperava-se, com a medida, restringir o crescente afluxo de recursos, que já criava problemas de expansão dos meios de pagamentos via elevação desnecessária de reservas. Essas novas disposições, que se aplicavam tanto aos empréstimos via Lei nº 4.131 quanto aos regidos pela Resolução nº 63, estão contidas na Resolução nº 236 e na Circular nº 190, de 19/10/1972, bem como no Comunicado FIRCE nº 22, de 24/10/1972.

Simultaneamente, através da Resolução nº 237, também de 19/10/1972, foi revogada a Instrução nº 289, suspendendo-se então definitivamente as contratações de empréstimos com prazos de 6 a 12 meses, que até então vinham sendo renovados (*roll-over*) sob a égide desta Instrução. Estão em vigor atualmente, portanto, apenas a Lei nº 4.131 e a Resolução nº 63, as quais devem se ater às últimas disposições citadas.

⁴⁹ Essa decisão seria rescindida em 12/06/1973, pela Resolução nº 259 do Banco Central. Posteriormente, em 31/08 foi reativada a retenção, já então segundo o percentual de 40%.

III

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DO BALANÇO DE PAGAMENTOS NO PERÍODO 1967/72

A Tabela III.1 apresenta um resumo dos resultados das principais contas do balanço de pagamento do Brasil referente ao período 1967/72. Em tais cifras apoiar-se-ão os comentários deste capítulo.

Destaca-se imediatamente o crescimento das relações comerciais: exportações e importações atingem US\$ 8 211 milhões (FOB) em 1972, revelando acréscimo de 165% em relação à cifra de 1967 (US\$ 3 095 milhões), ou cerca de 21,5% ao ano, em média. Considerando a média de 9% ao ano para o crescimento do PIB (1972/67), obtém-se uma relação entre as duas taxas de quase 2,4, o que evidencia claramente a tendência recente à crescente "abertura" da economia para o exterior. De fato, a média de exportações e importações evoluiu da reduzida percentagem de 5,2% do PIB, em 1967, para 8,9%, em 1972. Essa evolução contrasta fortemente com o padrão introvertido da economia brasileira do pós-guerra, embora em termos internacionais ainda deixe o País abaixo da média (*vide* Capítulo IV), mesmo considerando suas dimensões continentais.

As importações (FOB) cresceram à taxa anual média de 24%, enquanto as exportações atingiram 19,3%. Esta expansão maior das importações, verificada a partir de 1969/70, deveu-se tanto ao revigoramento da economia quanto à política "liberal" adotada pelo Governo. Basicamente, contudo, o substancial aumento dos investimentos a partir de 1970 foi o principal responsável por este aumento.¹ Como

¹ Observa-se que, no triênio 1967/69, as importações cresceram à taxa média anual de 17,5%. Entre 1970/72, esta mesma taxa se elevaria para 29,5%.

TABELA III.1
BRASIL: BALANÇO DE PAGAMENTOS

(US\$ Milhões)

Contas	1967	1968	1969	1970	1971	1972
1. <i>Balança Comercial (Saldo)</i>	213	26	318	232	— 363	— 237
1.1 — Exportações (FOB)	1 654	1 881	2 311	2 739	2 882	3 987
1.2 — Importações (FOB)	— 1 441	— 1 855	— 1 993	— 2 507	— 3 245	— 4 224
2. <i>Serviços (Líquido)</i>	— 527	— 556	— 630	— 815	— 958	— 1 231
2.1 — Viagens Internacionais	— 34	— 121	— 89	— 130	— 135	— 178
2.2 — Transportes	— 54	— 63	— 135	— 185	— 255	— 308
2.3 — Seguros	— 4	— 9	— 11	— 13	— 7	— 13
2.4 — <i>Rendas de Capitais</i>	— 257	— 228	— 261	— 353	— 420	— 516
— Lucros	— 73	— 84	— 81	— 119	— 118	— 161
— Juros	— 184	— 144	— 180	— 234	— 302	— 355
2.5 — <i>Serviços Diversos</i>	— 110	— 72	— 70	— 65	— 70	— 81
Assist. Técnica	—	—	— 65	— 72	— 85	— 99
Marcas e Patentes	—	—	— 6	— 5	— 7	— 2
Outros	—	—	— 1	— 12	— 22	— 20
2.6 — <i>Transações Governamentais</i>	— 68	— 63	— 64	— 69	— 85	— 135
3. <i>Transferências</i>	77	22	31	21	14	8
SALDO EM CONTA-CORRENTE	— 237	— 508	— 281	— 562	— 1 307	— 1 460
4. <i>Capital Autônomo (Líquido)</i>	27	541	850	1 015	1 846	3 562
4.1 — Investimentos (Liq.)	76	61	124	132	168	314
4.2 — Empréstimos e Fin.	530	539	1 028	1 510	2 523	4 305
— Oficiais (BID, BIRD, etc.) (Liq. de Subscrições)	226	202	424	362	411	439
— Privados	304	337	604	1 148	2 112	3 866
4.3 — Amortizações	— 444	— 484	— 533	— 672	— 850	— 1 193
4.4 — Outros	— *135	*425	*231	45	5	*136
5. <i>Erros e Omissões</i>	— 35	— 1	— 20	92	— 9	337
SALDO DO BALANÇO PAGAMENTOS	— 245	32	549	545	530	2 439
6. Atrasados e Créd. Comerc.	— 8	—	—	—	—	—
7. FMI	— 33	— 12	—	— 167	— 47	— 70
8. (Haveres — Obrigações a C/P) (Melhoria —)	286	— 20	— 549	— 378	— 482	— 2 369

FONTE: *Relatório do Banco Central*, vários números.
Elaboração: IPEA.

será visto em detalhe no Capítulo VI, referente à análise das importações, as aquisições de bens de capital “explicam” quase metade da taxa de crescimento (48%), seguidas das importações de bens intermediários (38%), imprescindíveis à ativação da produção industrial.

A composição das exportações também será analisada em capítulo especial (Capítulo V). Entretanto, pode-se adiantar que os produtos agrícolas e agroindustriais² responderam por 64% da taxa de crescimento, em função da elevada participação média no valor total exportado (72,5%). Os produtos industriais, apesar do destacado crescimento (26,8% ao ano, em média), explicaram tão-somente 24% da taxa de crescimento. Apesar disso, pode-se assegurar que o destacado desempenho dos últimos anos deveu-se basicamente à diversificação da pauta, em termos de produtos e mercados, como resultado da consolidação do sistema produtivo e da vigorosa e imaginativa política de exportações, já anteriormente apreciada.

Essa defasagem de taxas de crescimento levou ao aparecimento de *deficits* na conta comercial em 1971 e 1972, em contraste com o *superavit* de 1969. Tal resultado negativo é fato raro na economia brasileira,³ e deveu-se em grande parte ao comportamento pouco satisfatório das exportações de certos produtos agrícolas em 1971, especialmente do café, para o qual contribuiu o acentuado declínio dos preços. Este *trend* desfavorável foi agravado pela decisão de não sustentação do mercado por parte das autoridades brasileiras (executada pelo IBC).

Foi na conta “Serviços”, entretanto, que persistiram *deficits* crescentes e com valores significativos. O resultado de 1972 é quase 134% superior ao de 1967, ocasionando um *deficit* total em transações correntes de quase US\$ 1,5 bilhões, contra US\$ 237 milhões em 1967. Dois itens respondem por mais da metade do *deficit* global: pagamentos líquidos por transportes e remessas líquidas de juros. Seguem-se os pagamentos líquidos a título de viagens internacionais e remessas de lucros e pagamentos por assistência técnica do exterior. Em relação ao *deficit* total nas transações correntes, o saldo negativo de “Serviços” representou, em 1972, mais de 84%.

Os pagamentos líquidos por serviços de transportes aumentaram de 470% ao longo do período, em grande parte como conseqüência do crescimento das importações. Cerca de 42% das despesas registradas nessa rubrica, em 1972, deveram-se ao afretamento de embar-

² Para definição precisa desses grupamentos, ver o Cap. V.

³ De 1946 até 1970, apenas em três anos (1952, 1960 e 1962) registraram-se *deficits* comerciais.

cações pelas companhias brasileiras, face à insuficiência da capacidade própria da carga. Tal despesa vem aumentando consideravelmente nos últimos anos: em relação ao valor médio do período 1966/70, o registrado em 1972 apresentou um aumento de 225,8%.

Os pagamentos por viagens internacionais, que aumentaram 423% no período, refletem a intensificação do movimento turístico em direção ao exterior, particularmente acentuado nos últimos três anos. O ganho de divisas através dessa rubrica não se tem modificado significativamente, apesar dos esforços oficiais. A conta "seguros", com um *deficit* de US\$ 13 milhões, não tem maior expressão no cômputo global dos serviços.

No item "Rendas de capitais" destaca-se o valor dos pagamentos de juros, que ao longo de todo o período é a rubrica mais altamente deficitária de toda a conta "serviços". Tal situação é consequência direta da evolução não só do montante da dívida externa, como da sua composição, onde prevalecem de forma crescente os empréstimos em moeda, geralmente mais onerosos.⁴ Já as remessas de lucros, não obstante alguma elevação em 1972, mantêm-se em níveis sensivelmente mais reduzidos, o que evidencia parcelas consideráveis de reinversões.

Têm-se, finalmente, as contas "transações governamentais" e "serviços diversos". Nesta última destacam-se os pagamentos a título de assistência técnica, cujos valores vêm apresentando apreciável elevação nos últimos anos. Apesar disso, crê-se que valores consideravelmente superiores de tecnologia importada estejam de fato "inseridos" nas importações de bens de capital e outros produtos, sendo inclusive algo discutível a contrapartida dos valores dessa rubrica em termos de tecnologia efetivamente adquirida; há motivos para se acreditar que alguma parcela corresponda a remessas "camufladas" de lucros. Este aspecto também será retomado mais adiante, no capítulo referente às importações.

Os *deficits* crescentes em conta-corrente têm sido totalmente financiados pelo movimento líquido de capitais autônomos. Apenas no ano de 1967 registrou-se saldo deficitário no balanço final, compensado com uma redução no saldo líquido da conta Haveres e Obrigações (redução de reservas). Na verdade os saldos de capitais autônomos têm sido sistematicamente superiores aos *deficits* correntes, a ponto de em 1972 atingir quase duas vezes e meia o valor do *deficit*.

⁴ Obtidos, em sua maior parte, no mercado de Euromoeças. O afluxo crescente destes recursos tem de certa forma "substituído" as formas tradicionais de ajuda externa, no que concerne ao Brasil.

Em consequência, acumulam-se *superavits*, que vão formar as reservas das autoridades monetárias, assim como eleva-se a dívida a cada ano, visto que a quase totalidade da conta de capital se constitui de empréstimos e financiamentos.

o total de empréstimos e financiamentos cerca de 57% constituíam-se e operações com o setor privado, em 196 . a em 1972, ~~contudo, essa participação atingia quase 90%~~, em função do inusitado ~~afluxo~~ de empréstimos em moeda sob a égide das Resoluções n.ºs 289 e 63, e Le. n.º 4.131.

Os diversos aspectos referentes a tal situação, que vêm motivando algumas discussões recentes (nem sempre em termos objetivos, diga-se a bem da verdade), serão também analisados em capítulo específico (Capítulo VII). De fato, são muitos os aspectos a serem considerados: o sentido e o objetivo do financiamento externo; os benefícios, custos e riscos de “políticas de endividamento”, assim como suas alternativas; a administração da dívida e a manutenção das reservas em níveis “adequados”.

Importa conhecer, inclusive, a influência das condições do mercado financeiro internacional, assim como a participação relativa do Brasil no rol de países tomadores de capitais.

Essas questões serão analisadas com maiores detalhes no capítulo mencionado. Vale a pena, contudo, chamar desde já a atenção para um aspecto de fundamental importância, que normalmente aflora tão logo se discute a “razão de ser” do endividamento. Trata-se da chamada “importação de poupanças” do exterior.

Em princípio, como reza a teoria econômica tradicional, o capital financeiro externo pode ser visto, em termos reais, como uma parcela do total das poupanças que financiam investimentos internos do país deficitário. Em termos de contabilidade nacional, essa parcela corresponderia precisamente ao *deficit* em transações correntes. Assim, países em desenvolvimento, ao incorrerem em *deficits* correntes, estariam somando recursos às poupanças internas disponíveis e obtendo taxas de investimento mais elevadas sem reduções adicionais de consumo. Essa tem sido a justificativa oferecida pelo Governo sempre que ressurge o debate do tema.

Pela simples observação das contas do Balanço de Pagamentos, contudo, fica claro que boa parcela do financiamento externo, que se acumula na dívida a partir de 1969, não se constitui de maneira alguma em *poupança adicional aplicada à economia brasileira*. Trata-se efetivamente de poupança externa, em termos nominais ela é “transferida”, sobre ela pagam-se juros e futuramente será amortizada; não

obstante, em 1972, 60% desses recursos não tiveram qualquer contrapartida real (e, em 1973, provavelmente maior proporção): simplesmente constituíram-se em reservas — um poder de compra “em suspenso”, boa parte das quais desnecessárias, a menos que se argumente com o círculo vicioso de justificar a reserva como condição de aumento da dívida que, por sua vez, se justifica pela necessidade de aumentar as reservas.⁵

Por outro lado, na própria teoria econômica, recentemente, já se descarta a visão ingênua, impregnada de alta dose de “miopia contábil”, da consideração de *deficits* correntes como recursos adicionais ao financiamento de investimentos internos.⁶ O Banco Mundial, por exemplo, já há algum tempo, e o próprio Banco Central do Brasil,⁷ definem uma parcela bem mais restrita do saldo corrente como o *resource gap*, ou hiato de recursos, que corresponderia à poupança externa efetiva. Mas o que estudos recentes vêm mostrar realmente é que boa parcela desses recursos externos antes substituiu a poupança interna do que a complementa, estando a sua afluência altamente correlacionada com aumentos de consumo.⁸ Soa, por conseguinte, ao menos incompleta a argumentação normalmente oferecida, principalmente no que concerne ao sentido “fatalístico” do endividamento, de ausência de alternativas viáveis. É preciso realmente um esforço maior no sentido de pesquisar os fundamentos dessa crescente afluência de recursos, e uma tentativa será aqui desenvolvida (no capítulo mencionado). Discutem-se também, evidentemente, os aspectos relacionados com a administração do endividamento, os quais também, com frequência, afloram nos debates pertinentes.

As contas de resultado mostram o crescente acúmulo de reservas, através dos valores negativos (aumentos) da conta Haveres-Obrigações a C/P. Nota-se, finalmente, uma estranha elevação do saldo de “Erros e Omissões” em 1972, contrastando com valores bem mais re-

⁵ Segundo declarações das autoridades monetárias, o montante de reservas disponíveis em agosto de 1973 ultrapassava a US\$ 6 bilhões, valor superior à cifra estimada para o total das importações do mesmo ano. Para um país não tão endividado, menos da metade desse montante já seria suficiente para o bom andamento dos negócios com o exterior. (Ver, a propósito, declaração do Sr. Nestor Jost, presidente do Banco do Brasil: *Jornal do Brasil*, 3/08/1973).

⁶ Ver: G. F. Papanek: “The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries”, in *The Economic Journal*, (Sep. 1972).

⁷ Ver o “Anexo Especial II” do *Boletim do Banco Central*, 1973.

⁸ Ver, por exemplo, T. E. Weisskopf: “The impact of foreign capital inflow on domestic saving in underdeveloped countries”, in *Journal of International Economics*, n.º 1, (North-Holland Pub. Co., 1972).

duzidos em anos anteriores. Possivelmente, tratam-se de capitais de curto prazo que, todavia, não foram computados no total do endividamento.

Em linhas gerais, são esses os resultados das transações com o exterior, no período em análise. Nota-se, desde logo, que tais resultados refletiram os objetivos gerais inerentes às medidas de política anteriormente descritas: a expansão das exportações, o tratamento algo liberal concedido às importações, a garantia da remessa de rendas remunerando os afluxos de capitais externos e o estabelecimento de condições satisfatórias à afluência desses capitais. Tais resultados, por outro lado, dependeram também largamente do comportamento da atividade econômica no período, especialmente no que concerne às importações e fluxos de capitais. A análise detalhada desses relacionamentos, bem como da adequação dos fatos aos objetivos de política, constituirão os temas básicos dos capítulos que se seguirão.

IV

A POSIÇÃO DO BRASIL NO MERCADO INTERNACIONAL

4.1

A Participação do Comércio Exterior no PIB

O esforço de incremento das relações comerciais com o exterior levou ao aumento considerável do chamado “grau de abertura” da economia, definido como a relação percentual entre a média de exportações e importações e o produto interno. Tal coeficiente evoluiu de 5,2%, em 1967, para 8,9%, em 1972. Embora a cifra relativa a 1967 esteja algo abaixo da média dos anos 50 e 60, não resta dúvida de que a considerável elevação nesse curto período de 5 anos bem reflete a nova orientação de política econômica, de abertura para o exterior.

Em termos internacionais, contudo, o coeficiente brasileiro ainda se afigura algo reduzido. A Tabela IV.1 apresenta uma lista de 25 países industrializados ou em processo mais avançado de industrialização, incluindo o Brasil, para os quais foi possível calcular os respectivos “graus de abertura” (dados de 1971). Observa-se que apenas três — Estados Unidos, México e Paquistão — apresentaram coeficientes menores que o verificado para o Brasil.

O grau de abertura médio para os 25 países é de 18,3%; considerando-se apenas os industrializados, obtém-se 22%. Se se considera a média ponderada desses coeficientes (usando-se os valores do PIB como pesos), obtém-se 10,7% e 10,6%, respectivamente, para os 25 países e os industrializados. Essa redução deve-se ao grande peso

TABELA IV.1

GRAUS DE ABERTURA PARA O COMÉRCIO EXTERIOR

(1971 — em milhões de dólares)

Países	PIB	X	M	$\frac{X + M}{2}$	$\frac{X + M}{2}$ (%)
		Export.	Import.		PIB
Estados Unidos	1 046 800	44 137	48 520	46 329	4,4
Reino Unido	140 745	22 340	24 000	23 170	16,5
Áustria	16 850	3 202	4 235	3 719	22,1
Bel.-Lux.	23 218	12 391	12 855	12 623	54,4
França	140 697	20 594	21 322	20 958	14,9
Alemanha	231 456	38 942	34 256	36 599	15,8
Itália	102 138	15 102	15 959	15 531	15,2
Holanda	36 631	13 919	15 458	14 689	40,1
Noruega	13 098	2 584	4 126	3 355	25,6
Suíça	24 338	5 823	7 330	6 577	27,0
Canadá	91 928	18 310	16 818	17 564	19,1
Japão	231 960	24 040	19 727	21 884	9,4
Espanha	37 515	2 939	4 942	3 941	10,5
Turquia	*10 267	677	1 171	924	9,0
Austrália	38 576	5 231	5 266	5 249	13,6
Nova Zelândia	6 492	1 359	1 346	1 353	20,8
África do Sul	18 778	2 203	4 436	3 320	17,7
Argentina	*20 300	1 740	1 888	1 814	8,9
Brasil	45 946	2 900	3 707	3 304	7,2
México	36 461	1 501	2 407	1 954	5,4
Venezuela	11 685	3 125	2 071	2 598	22,2
Malásia	4 056	1 636	1 434	1 535	37,9
Paquistão	17 014	666	917	792	4,7
Filipinas	6 129	1 104	1 315	1 210	19,7
Tailândia	6 883	833	1 287	1 060	15,4

FONTE: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, vol. XXVI, n.º 5, (May 1973).

Elaboração: IPEA

* Estimativa

dos Estados Unidos, que apresentam o menor grau de abertura dentre os 25 considerados. Excluindo-se os Estados Unidos, as médias seriam, respectivamente, de 16,8% e 15,6%.

Já foi notado algures, que países “grandes”, em termos de território e população, apresentam graus de abertura mais reduzidos, e nessa situação poder-se-ia situar o Brasil. Essa simples constatação, contudo, não parece ter valor normativo, face às grandes variâncias observadas em estudos à base de *cross-sections*. A comparação que se faz aqui tem valor meramente ilustrativo, e visa apenas a apresentar a “ordem de grandeza” da posição relativa ao País. Pode-se certamente imaginar o provável aumento desse coeficiente nos próximos anos, em função da tendência recente de crescimento do comércio exterior a taxas bem superiores às do produto interno; presentemente, contudo, sua participação na economia brasileira ainda está abaixo dos “padrões médios” mundiais.

4.2

A Participação do Brasil nas Exportações Mundiais

A participação das exportações brasileiras no comércio internacional manteve-se aproximadamente constante ao longo do período considerado. Em 1971, último ano para o qual se dispõe de dados mundiais completos, essa participação foi a mesma verificada em 1967 e 1964, de 0,9%, a qual pode ser tomada como a média para todo o período 1964/71.

A Tabela IV.2 apresenta a evolução anual, desde 1964, das exportações mundiais, dos países industrializados, dos países da América Latina e do Brasil. Nota-se o crescimento mundial sendo francamente liderado pelos países industrializados que, em 1971, detiveram 74,4% do total do comércio mundial.¹ A *performance* da América Latina é das mais pobres, mesmo em termos de países em desenvolvimento. Destaca-se, porém, a do Brasil, que se nivela à dos países industrializados.

Os Gráficos I e II ilustram a evolução da participação brasileira. Nota-se que, em 1967, essa posição havia-se “deteriorado” em relação aos três anos anteriores, e só iria recuperar-se inteiramente em 1970.

¹ Excluindo-se os países socialistas, para os quais não se dispõem de dados recentes.

TABELA IV.2
EXPORTAÇÕES MUNDIAIS

Anos	1964		1965		1966		1967		1968		1969		1970		1971		Taxas de Crescimento	
	US\$ Milhões	%	1964/71	1967/71														
Total Mundial	152 400	100,0	163 200	100,0	181 100	100,0	190 400	100,0	213 000	100,0	244 100	100,0	280 100	100,0	312 100	100,0	10,7	13,2
Países Industrializados*	107 930	70,8	118 430	71,7	130 810	72,2	137 820	72,4	155 970	73,2	179 680	73,6	208 010	74,3	232 310	74,4	11,6	14,0
América Latina**	9 650	6,3	10 310	6,1	10 720	5,9	10 690	5,0	11 230	5,3	12 340	5,1	13 800	4,9	14 700	4,7	6,2	8,5
Brasil	1 430	0,9	1 596	1,0	1 741	1,0	1 654	0,9	1 881	0,9	2 311	1,0	2 739	1,0	2 888	0,9	10,6	15,0

FONTE: FMI, *International Financial Statistics*, (Feb. 1973).

Elaboração FFEA.

* Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental (excetuando Finlândia, Grécia, Islândia, Irlanda, Portugal, Malta, Espanha, Turquia) e Japão.
** América do Sul e América Central, inclusive Haiti e República Dominicana (excetuando Cuba).

GRÁFICO I

CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS E DO BRASIL

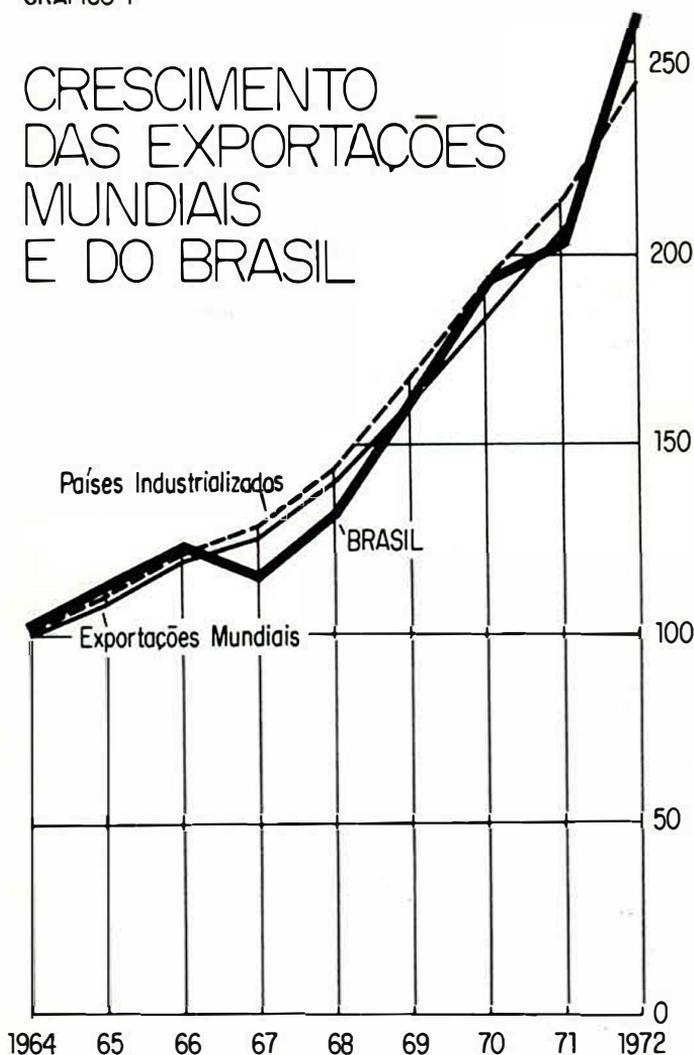
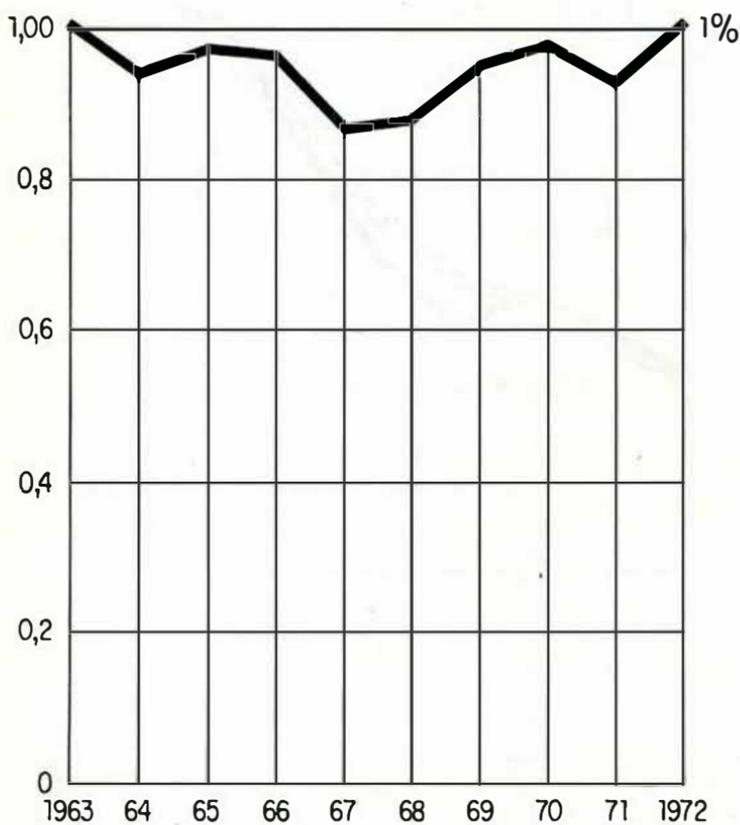


GRÁFICO II

PARTICIPAÇÃO
DO BRASIL
NAS EXPORTAÇÕES
MUNDIAIS



V

ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES

5.1

Aspectos Gerais

As exportações de produtos brasileiros elevaram-se de US\$ 1 654 milhões, em 1967, para US\$ 3 987 milhões, em 1972. Tal evolução representou um crescimento de US\$ 2 333 milhões em valores absolutos, ou seja, cerca de 140% em termos relativos. A taxa média de crescimento foi de ordem de 19,3% ao ano, contra -2,8% entre 57/62 e 6,4% entre 62/67, conforme se pode verificar na Tabela V.1.

TABELA V.1
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS
(US\$ Milhões)

Anos	Exportações	Índice 1957 = 100	Variação Percentual	Taxa Média Anual de Crescimento
1957	1.391,6	100,00		
1962	1.214,2	87,25	- 12,75	- 2,8%
1967	1.653,8	118,84	36,20	6,4%
1972	3.991,2	286,81	141,34	19,3%

FONTE: *Comércio Exterior do Brasil* — CIEF, Min. Fazenda (vários números). Elaboração: IPEA.

Esse acréscimo foi mais acentuado a partir de 1969, quando as exportações ultrapassaram o teto de US\$ 2 bilhões, nunca antes atingido. Daí para a frente, à exceção talvez de 1971, as taxas de crescimento mantiveram-se em nível bastante elevado, de modo que já em 1972 o valor exportado alcançaria praticamente a cifra de US\$ 4 bilhões, mais do que duplicando em apenas quatro anos (68/72).

A Tabela V.2 apresenta a evolução das exportações nos últimos 6 anos.

TABELA V.2
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS
(US\$ milhões)

Ano	Valor	Índice (68 = 100)	Variação
1967	1.654	87,9	— 5,0
1968	1.881	100,0	13,7
1969	2.311	122,9	22,9
1970	2.739	145,6	18,5
1971	2.904	154,4	6,0
1972	3.987	212,2	37,4

FONTE: *Comércio Exterior do Brasil* — CIEF. Elaboração: IPEA.

Detalhando mais a análise, parece interessante decompor a pauta de exportações por seus principais itens, a fim de se visualizar a evolução de cada um deles separadamente, assim como sua contribuição para o crescimento global. É o que mostra a Tabela V.3.

* Pode-se constatar, então, que do acréscimo de US\$ 2 337 milhões observado no período US\$ 743 milhões (31,8%) couberam ao setor Agropecuário, US\$ 938 milhões (40,1%) ao setor de Agroindústrias e Indústrias Tradicionais, US\$ 297 milhões (12,7%) ao setor de Indústrias Modernas, US\$ 266 milhões (11,4%) ao setor de atividades Extrativas e US\$ 93 milhões (4,0%) ao grupo “Outros Produtos”.

Verifica-se, por outro lado, que o setor que apresentou maior taxa média de crescimento anual foi o de “Outros Produtos” (33,3%),

TABELA V.3
EXPORTAÇÕES POR SETORES DE ATIVIDADES

Setores	Milhões de Dólares FOB						Taxa Média de Crescimento Anual	Participação no Total da Exportação						Participação Média no Período	Decomposição da Taxa Média de Crescimento Anual	Participação dos Setores na Taxa de Crescimento
	1967	1968	1969	1970	1971	1972		1967	1968	1969	1970	1971	1972			
Agropecuária ^a	1 047	1 195	1 407	1 546	1 392	1 790	11,3	63,29	63,52	60,88	56,46	47,94	44,85	56,16	6,4	33,2
Agroindústrias e Ind. Tradic. ^b	316	391	492	563	715	1 254	31,7	19,13	20,81	21,31	20,54	24,63	31,42	22,97	7,3	37,8
Ind. Moderna ^c	113	96	139	239	252	410	29,4	6,83	5,10	6,02	8,74	8,66	10,27	7,60	2,2	11,4
Extrativismo ^d	149	171	226	315	358	415	22,7	8,98	9,06	9,76	11,49	12,32	10,40	10,34	2,4	12,4
Outros Produtos ^e	29	28	47	76	187	122	33,3	1,77	1,51	2,03	2,77	6,45	3,06	2,93	1,0	5,2
Total	1 654	1 881	2 311	2 739	2 904	3 991	19,3	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	19,3	100,00

FONTES: CACEX, *Exportação JAN/DEZ 72*, e *Relatório da CACEX*, 1971. Elaboração: IPEA.

a) Inclui os produtos agrícolas em bruto e carnes congeladas.

b) Inclui as indústrias de alimentos, couros e peles, processamento de fumo (exclusive cigarros), madeiras, têxteis naturais, vestuário e calçado, gorduras, óleos e cereais vegetais e animais.

c) Inclui as indústrias de produtos químicos (inclusive plásticos e farmacêuticos), têxteis sintéticos, metais comuns e seus manufaturados, máquinas e aparelhos, material elétrico, material de transporte e cigarros.

d) Produtos extrativos vegetais, animais (pesca) e minerais (minérios em bruto).

e) Inclui indústrias de borracha, papel e papelão, cartolina e cartão, livros, artes gráficas em geral, vidros e produtos não classificados, assim como as chamadas "Transações Especiais".

seguido de Agroindústria e Indústrias Tradicionais (31,7%), Indústrias Modernas (29,4%), Indústrias Extrativas (22,7%), e, finalmente, "Agropecuária" (11,3%).

Como se vê, o setor de "Agropecuária" foi o único a ter sua participação na pauta diminuída — passou de 63,29%, em 1967, para 44,85%, em 1972 — em consequência da baixa taxa de crescimento, relativamente aos demais setores. Não obstante, ao decompor setorialmente a taxa de crescimento global das exportações — ponderando-se as taxas setoriais pelas respectivas participações médias — observa-se que, do total de 19,3, 6,4, ou sejam, 33,2%, correspondem ao referido setor, ficando um pouco atrás apenas do item Agroindústrias e Indústrias Tradicionais, que responderam por 7,3 (37,8%) daquele total. Isto significa que se somente o setor "agropecuário" tivesse evoluído da maneira acima descrita, enquanto todos os demais tivessem permanecido estagnados ao nível de 1967, assim mesmo as exportações globais teriam aumentado a uma taxa média anual próxima de 6,4%, no período 67/72, que corresponderia à ordem de grandeza do período 62/67. Analogamente, houvessem aumentado apenas as exportações de produtos Agroindustriais e de Indústrias Tradicionais, a taxa média de crescimento global das exportações teria se situado em torno de 7,3% a.a. Pode-se concluir desses dados que apesar do grande incremento experimentado nos últimos anos nas exportações de produtos com maior grau de industrialização, ainda assim os produtos agrícolas em bruto ou com pequeno coeficiente de elaboração foram os principais responsáveis pela elevada taxa de crescimento das exportações brasileiras no período.

5.2

Destino das Exportações Brasileiras

Conforme já enfatizado em pesquisa anterior,¹ o aumento das exportações brasileiras a partir de 1964 foi acompanhado por significativa mudança na composição relativa dos mercados importadores. Assim, por exemplo, a perda de participação do mercado norte-americano teve como contrapartida uma maior diversificação nas correntes brasileiras de comércio, notadamente para os países de Ásia e África.

O destino das exportações brasileiras, por principais áreas econômicas, é o que mostra a Tabela V.4.

¹ Carlos Von Doellinger, *et alii*. *Transformação...* *op. cit.*

TABELA V.4
 DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS,
 POR PRINCIPAIS ÁREAS
 ECONÔMICAS
 (1967 — 1972)

	Em Milhões de Dólares FOB						Participação Anual						Participação Média no Período	Taxa de Crescimento	Participação na Taxa de Crescimento
	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1967	1968	1969	1970	1971	1972			
Estados Unidos	547,6	627,0	609,8	676,0	760,0	901,1	33,1	33,3	26,4	24,7	26,4	22,6	27,7	10,5-	2,9
Canadá	16,3	26,3	28,6	40,6	42,8	51,8	1,0	1,4	1,2	1,5	1,5	1,3	1,3	26,0	0,3
ALALC	61,2	193,1	254,1	302,9	354,7	414,6	9,7	10,3	11,0	11,1	12,3	10,4	10,8	21,0	2,3
MCE	452,0	479,5	683,0	770,5	793,8	1 136,3	27,3	25,5	29,5	28,2	27,5	28,5	27,7	20,0	5,5
AELC	206,0	219,3	263,3	331,9	298,9	466,5	12,5	11,7	11,4	12,1	10,4	11,7	11,6	17,7	2,0
COMECON	97,0	121,4	129,0	123,5	128,9	231,2	5,9	6,4	5,6	4,5	4,5	5,8	5,6	19,0	1,0
Japão	56,1	58,6	105,3	144,9	158,4	191,4	3,4	3,1	4,6	5,3	5,5	4,8	4,5	28,0	1,3
OUTROS	117,8	156,1	238,1	344,5	344,1	594,1	7,1	8,3	10,3	12,6	11,9	14,9	10,8	37,0	4,0
Total*	1 654,0	1 881,0	2 311,2	2 734,8	2 881,6	3 987,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	19,3	19,3

FONTES: *Anuário Estatístico do Brasil 1972 e Comércio Exterior do Brasil 1968*, Vol. II — CIEF; Ministério da Fazenda. Elaboração: IPEA.

* Exclusive consumo de bordo e diversos, em 1969, 1970, 1971 e 1972.

Cabe destacar, de início, que todos os mercados experimentaram variações positivas nos valores importados do Brasil, no período em foco. Os acréscimos mais expressivos, em termos absolutos, ficaram por conta do Mercado Comum Europeu (US\$ 684,3 milhões), Estados Unidos (353,5 milhões) e ALALC (353,4 milhões). Em termos relativos, porém, verificou-se que o mercado norte-americano foi o que apresentou menor taxa de crescimento (10,5% a.a.), tendo em consequência reduzido bastante sua participação — 33,1%, em 1967, para 22,6%, em 1972 — sendo suplantado, a partir de 1969, pelo MCE, cuja participação manteve-se praticamente inalterada no período (27,7%, em média). Em que pese a tendência declinante da participação americana, sua participação média no período ainda se manteve no primeiro lugar, juntamente com a do MCE, ambas com 27,7% do total.

Corroborando o que se disse acima sobre a diversificação dos mercados, observa-se que o item “Outros” foi o que apresentou maior taxa média de crescimento (37,0 a.a.), seguido do Japão (28,0% a.a.) e Canadá (26% a.a.). Nota-se que a participação conjunta desses três grupos evoluiu de 11,5%, em 1967, para 21,0%, em 1972, ou seja, quase o dobro, sendo que desse total 14,9% correspondem ao item “Outros”. Esse resultado deveu-se, sem dúvida, à abertura de novas frentes de comércio na África e na Ásia.

Com relação às demais áreas econômicas, verifica-se que tanto a Associação Européia de Livre Comércio (AELC) como a Comunidade Européia do Comércio (COMECON) mantiveram praticamente sem alteração suas parcelas ao longo do período (11,6% e 5,6%, respectivamente).

Também a Associação Latina Americana de Livre Comércio (ALALC) apresentou um comportamento semelhante, apenas com uma ligeira tendência ascendente devido ao resultado de 1971 (12,3%), situando-se na média em 10,8%, com uma taxa de crescimento levemente superior à taxa global (20% a.a. contra 19,3% a.a.).

Finalmente, ponderando-se as taxas de crescimento regionais pelas respectivas participações médias, calculou-se a parcela do crescimento global atribuída a cada mercado. Constatou-se, então, que o MCE foi o responsável pela maior contribuição àquela taxa (5,5 em 19,3, o que corresponde a 28,5%), vindo a seguir: “Outros”, com 4,0 (20,7%); Estados Unidos, com 2,9 (15,0%), ALALC, com 2,3 (11,9%); AELC, com 2,0 (10,4%); e Canadá, COMECON e Japão somando os restantes 2,6 (13,5%).

5.3

Exportação de Produtos Agropecuários

5.3.1

Composição

Verificou-se anteriormente (ver Tabela V.3) que os produtos agropecuários ainda respondem por parcelas largamente majoritárias da receita de exportações. Se, contudo, se acrescenta a este alguns outros considerados “industrializados” (ou “semi-industrializados”), provenientes de agroindústrias, as quais em grande parte existem como mero prolongamento da atividade agropecuária propriamente dita, ver-se-á que mesmo em 1972 a participação dos mesmos se elevava a quase 70% da pauta. É o que mostra, de forma bem esquemática, a Tabela V.5. Os produtos industriais mais elaborados, ou seja, aqueles oriundos de indústrias desvinculadas da atividade agropecuária, representaram tão-somente cerca de 20% do valor das exportações em 1972, e menos de 15% em 1967. Nessas condições, cerca de 64% da taxa média de crescimento são “explicados” pelo grupo “Agropecuária e Agroindústrias”.

Os dez principais produtos aparecem na Tabela V.6. Nota-se que apesar da substancial perda relativa do café, esses 10 produtos ainda respondem por mais da metade da pauta de exportação.

A Tabela V.7 apresenta a participação do Brasil no mercado internacional em 25 dos principais produtos exportados em 1970 (em termos de quantidades físicas: toneladas).

Como tais produtos perfazem cerca de 40% do comércio internacional de produtos agropecuários, conclui-se que a participação efetiva do Brasil no total desse comércio foi de cerca de 3,5% em 1970 (8,68 x 0,40), taxa esta que pode ser considerada reduzida.

5.3.2

Evolução do Mercado Internacional

No período considerado, a evolução do mercado mostrou-se altamente satisfatória para quase todos os produtos agropecuários, mas especialmente para os chamados alimentos protéicos (carne e soja). O açúcar, a partir de 1970/71, passou a desfrutar também de condições excepcionais de mercado. A única exceção em um conjunto de

TABELA V.5
 EXPORTAÇÕES POR SETORES DE ATIVIDADES
 (%)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Participação Média (%)	Taxa Anual Média (%)	Contribuição à Taxa de Crescimento (%)
Agropecuária e Agroindústrias	76,36	76,86	75,01	70,78	65,99	69,75	72,46	17,1	64,0
Indústria	14,66	14,08	15,23	17,73	21,69	19,85	17,21	26,8	24,0
Produtos Extrativos	8,98	9,06	9,76	11,49	12,32	10,40	10,33	22,9	12,0
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	19,3	100,0

FONTES: *Relatório da CACEX, 1971 e Exportação Jan./Dez. 1972*, CACEX.

Elaboração: IPEA.

TABELA V.6
 EXPORTAÇÃO DE ALGUNS PRODUTOS PRIMÁRIOS
 (US\$ Milhões)

Produto	1967	%	1968	%	1969	%	1970	%	1971	%	1972	%
Café	707	42,7	774	41,2	813	35,2	939	34,3	773	26,8	989	24,8
Algodão	91	5,5	131	7,0	196	8,5	154	5,6	137	4,8	189	4,7
Carne Bovina	4	0,2	13	0,7	28	1,2	63	2,3	99	3,4	169	4,2
Cacau	61	3,7	46	2,5	106	4,6	78	2,9	62	2,2	59	1,5
Açúcar	84	5,1	104	5,5	117	5,1	132	4,8	146	5,1	314	7,9
Soja	29	1,8	6	0,3	29	1,3	27	1,0	24	0,8	128	3,2
Sisal	16	1,0	17	0,9	16	0,7	15	0,6	15	0,5	22	0,6
Óleo de Mamona	23	1,4	36	1,9	45	2,0	38	1,4	39	1,4	54	1,4
Farelo e Torta de Soja	10	0,6	19	1,0	23	1,0	44	1,6	82	2,9	152	3,8
Milho	22	1,3	57	3,0	33	1,4	81	3,0	75	2,6	10	0,3
Total	1 047	63,3	1 203	64,0	1 406	61,0	1 571	57,5	1 452	50,5	2 086	52,1
Total das Exportações	1 654	100,0	1 881	100,0	2 311	100,0	2 739	100,0	2 882	100,0	3 989	100,0

FONTE: CACEX, *op. cit.*

TABELA V.7

PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS
AGROPECUÁRIOS E AGROINDUSTRIAIS NO MERCADO
INTERNACIONAL

(1970)

Produto	% (quantidade)
Açúcar	6,73
Arroz	1,29
Cacau	10,55
Banana	3,49
Café	29,28
Citrus (laranjas, tangerinas, sucos cítricos, etc.)	1,25
Soja (grão)	2,29
Farelo e torta de soja	9,86
Milho	4,82
Algodão	8,56
Amendoim	5,45
Carne em geral (fresca ou congelada)	2,75
Extrato e suco de carne	7,01
Farelo e torta de amendoim	14,02
Fumo	6,06
Pimenta	5,01
Juta	0,48
Farelo e torta de caroço de algodão	13,81
Óleo de mamona	82,77
Óleo de caroço de algodão	0,46
Sisal	25,24
Óleo de amendoim	7,36
Tomate	0,92
Chá	0,55
Total dos Produtos Acima*	8,62

FONTE: FAO/ONU, *Trade Yearbook — 1971*.

* Esse total refere-se à média ponderada das participações (em quantidades) dos diversos produtos listados, sendo as ponderações as participações em valor no total do comércio mundial.

14 produtos para os quais se dispõem de informações foi o sisal que, contudo, ainda no início de 1973, entraria também no rol dos produtos com cotações em alta.

A Tabela V.8 apresenta a evolução dos preços médios (US\$ p/tonelada) dos principais produtos exportados, entre os dois anos extremos do período em análise.

TABELA V.8

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS

(US\$ p/tonelada)

Produto	1967	1972	Variação (%)
Açúcar	80,3	152,9	90,4
Cacau	517,3	578,5	11,8
Café	701,7	942,0	34,2
Soja	96,0	123,0	28,1
Milho	51,2	56,0	9,8
Algodão	479,5	663,0	38,3
Amendoim	229,5	244,0	6,3
Laranja (suco)	358,9	479,5	33,6
Carne Bovina	589,6	1 087,0	84,4
Lã	947,4	1 108,6	17,0
Sisal	130,1	123,6	- 5,2
Castanha de Caju	909,5	1 234,5	35,7
Pimenta	635,3	888,8	39,9
Castanha do Pará	507,0	538,3	6,2

FONTE: CACEX, *op. cit.*

Observam-se elevações consideráveis no açúcar, café, soja, algodão, suco de laranja, carne bovina, lã, castanha de caju e castanha do Pará.

Essa evolução recente contrasta com a tendência tradicionalmente estável ou declinante das cotações internacionais da maior parte desses produtos. De fato, à exceção da carne bovina, que segundo estudos da UNCTAD² beneficiou-se com uma elevação média anual de 5,2% na cotação internacional, entre 1953 e 1966, quase todos os demais caracterizam-se por condições de mercado bem menos favoráveis ao produtor.

Os fatores que poderiam explicar essa inversão de tendência, ao que parece, ainda não estão bem determinados. Sabe-se, é certo, que alguns problemas levaram à contração da oferta em certas áreas, como no caso da soja (redução da produção americana em 1971/72 e da produção de farinha de peixe no Peru, que levou à substituição do produto pelo farelo de soja) e do cacau (seca nos países da África Central) entre outros (inclusive o café, no Brasil e em outros países). Não é menos verdade, contudo, que a demanda internacional também

² TD/97, New York, 1968.

vem-se elevando a taxas crescentes, especialmente a de cereais, carnes, soja, suco de frutas (laranja, especialmente), cacau, etc.

Assim, à falta de estudos mais detalhados, torna-se extremamente difícil qualquer especulação futura. Alguns argumentam com a perspectiva de expansões ainda mais acentuadas da demanda, o que manteria a tendência crescente dos preços para pelo menos alguns desses produtos (carne e cereais).³ Para estes, dificilmente a oferta se ajustaria à demanda "potencial", pelo menos até o fim da presente década. Outros, mais conservadores, encaram a atual situação como temporária, a exemplo de tantas épocas semelhantes no passado, prevendo para breve a "normalização" do mercado, embora admitam que os preços dificilmente voltarão aos níveis anteriores (de meados dos anos 60).

A experiência, contudo, sugere considerar com reservas as possibilidades de elevações prolongadas dos preços, embora se possa esperar situações de mercado favoráveis para alguns produtos (carne, cereais, soja, etc.).⁴

Esse elemento de prudência pode ser recomendável aos formuladores da política agrícola, especialmente quando já se fala no "abandono" ou na "substituição" de certas culturas de grande procura interna por outras essencialmente exportáveis. Tal prática poderá vir a causar transtornos não só aos consumidores como aos próprios produtores, na hipótese de uma inversão dos preços. Essas considerações serão retomadas mais adiante.

5.3.3

Variações de Preços e Quantidades

O comportamento altamente favorável do mercado internacional sugere que as variações de preços podem ter explicado boa parte da elevação do valor exportado entre 1967 e 1972. E não só a simples

³ É o caso, por exemplo, dos relatórios mais recentes da FAO.

⁴ Entrevista recente com o economista Raul Prebisch, autor da famosa tese da "deterioração das relações de troca", oferece uma observação interessante. Ao ser indagado da validade atual de suas idéias respondeu ele: "Quando apresentei meu primeiro informe sobre o assunto, representantes de vários países importantes protestaram. 'Mas você não vê que os preços estão subindo?' Quando o trabalho foi impresso, meses depois, já tinham baixado novamente. É um fenômeno conjuntural". "No entanto", continuou ele, "é possível que na subida de alguns produtos agrícolas haja, também, algum fenômeno estrutural. Ou seja, que o incremento da renda tenha criado demanda de bens, como a carne, contrariando tendências de outras épocas. Nem a CEPAL nem eu sustentamos que existia uma tendência indefinida para queda" (Revista *VEJA*, 15-08-1973, p. 102).

variação de preço como, possivelmente, uma reação mais “elástica” da oferta exportável, em respostas a tais variações, poderia ser, em parte, consequência das condições recentes do mercado. Como será mostrado no item seguinte, nota-se uma recomposição da produção agrícola favorecendo cada vez mais as culturas de exportação.

Na tentativa de uma quantificação preliminar das componentes da variação do valor dessas exportações, entre os anos de 1967 e 1972, desenvolveu-se o exercício que se segue:

Seja: R_{67} = Receita com a exportação de produtos agropecuários em 1967 (US\$ correntes).

R_{72} = idem, idem, em 1972.

P^i_{67} = preço do produto i , em 1967.

Q^i_{67} = quantidade exportada de i , em 1967.

Q^i_{72} = idem, idem, em 1972.

ΔP^i , ΔQ^i = acréscimos de preço e quantidade, do produto i , entre 1972 e 1967.

$$\begin{aligned} \text{Então: } R_{72} - R_{67} &\equiv \sum_1 (P^i_{67} + \Delta P^i) (Q^i_{67} + \Delta Q^i) - \sum_1 P^i_{67} Q^i_{67} - \\ &- \sum_1 (P^i Q^i + P^i_{67} \Delta Q^i + Q^i_{67} \Delta P^i + \Delta P^i \Delta Q^i) - \sum_1 P^i_{67} Q^i_{67} = \\ &\equiv \sum_1 P^i_{67} Q^i_{67} + \sum_1 (P^i_{67} \Delta Q^i + Q^i_{67} \Delta P^i + \Delta P^i \Delta Q^i) \\ &\sum_1 P^i_{67} Q^i_{67} \equiv \sum_1 P^i_{67} \Delta Q^i + \sum_1 Q^i_{67} \Delta P^i + \sum_1 \Delta P^i \Delta Q^i \end{aligned}$$

Ter-se-ia, então, a diferença de receita expressa por uma soma de três componentes: a primeira ($\sum_1 P^i_{67} \Delta Q^i$) mostraria o efeito do que se poderia denominar de “expansão quantitativa” da pauta, a qual não decorreria necessariamente da elevação dos preços. Pode-se bem imaginar, por exemplo, que a atuação do Governo e dos agricultores no sentido de elevar a produtividade e reduzir custos, ou até mesmo uma política de subsídios à agricultura ou de incentivos à ocupação de novas áreas, redução de custos de transporte e comercialização, etc., todos fatores do lado da oferta brasileira, poderia explicar tal componente da elevação da receita de exportação. Mas mesmo que a elevação das quantidades haja sido, em grande parte, de fato “induzida” pelos aumentos de preços, a “ordem de grandeza” da participação dessa componente na variação da receita daria indicações da elasticidade da oferta a tais variações de preços.

As demais componentes ($\sum_1 Q_{67}^i \Delta P^i + \sum_1 \Delta P^i \Delta Q^i$) mostrariam os acréscimos resultantes das variações de preços. A primeira delas ($\sum_1 Q_{67}^i \Delta P^i$) seria resultado do aumento dos preços, supondo total inelasticidade da oferta, e a segunda mostraria o ganho adicional com as variações de preços e quantidades.

Utilizando-se, então, a identidade apresentada, calcularam-se os valores das três componentes, a partir dos dados de valor, preço médio e quantidade de exportação de 17 produtos agropecuários mais importantes.

Para um confronto interessante, fez-se o mesmo cálculo, em separado, para o café, já que a posição do mesmo nas exportações brasileiras e no mercado internacional assume características sabidamente singulares.

O Anexo III apresenta a tabela detalhada com os cálculos e os dados utilizados, assim como a fonte dos mesmos. O resultado final mostrou que o chamado “efeito quantitativo” representou 46,5% da variação da receita de exportação dos 17 produtos, em relação aos quais poder-se-ia imaginar uma demanda “infinitamente elástica” para o Brasil, em função da pequena participação do País no mercado internacional (*vide* item anterior). O efeito preço “puro” ($\sum_1 Q_{67}^i \Delta P^i$) representou 23,6% e, efeito “preço-quantidade”, ($\sum_1 \Delta P^i \Delta Q^i$) 29,9%. Esses resultados diferiram substancialmente dos obtidos com o café, que foram, respectivamente, de 11,3%, 84,8% e 3,9%.

Nota-se, assim, que apesar de as variações de preços de exportações explicarem direta ou indiretamente, talvez, a maior parcela da variação da receita (dos 17 produtos), foi também quase tão considerável a “reação elástica” dos agricultores a tais variações. Já em relação ao café, observa-se que quase todo o ganho de receita deveu-se à melhoria dos preços. Tais resultados parecem indicar também uma crescente importância do mercado exterior na destinação da produção agropecuária.

5.3.4

A Participação da Exportação na Produção Interna

Infelizmente não se dispõe de dados completos, para os anos recentes, sobre produção agropecuária. As estatísticas oficiais disponíveis até a data de redação desse trabalho (julho/agosto 1973) só iam

até 1969. Procurou-se, contudo, utilizar algumas estimativas apresentadas pela Fundação Getúlio Vargas⁵ para o ano de 1971, visto que as referentes a 1972 parecem mais limitadas e, por já se distanciarem do ano-base (1969), menos confiáveis.⁶

A Tabela V.9 apresenta tais participações relativas a 1967 (dados oficiais) e 1971, para os produtos em relação aos quais haviam as estimativas mencionadas:

TABELA V.9
PARTICIPAÇÃO (QUANTITATIVA) DA EXPORTAÇÃO
NA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA
DE ALGUNS PRODUTOS

(%)

Produtos	1967	1971
Algodão	11,2	9,9
Amendoim (inclui farelo e torta)	26,1	21,7
Arroz	4,7	2,5
Cacau	58,5	56,5
Milho	3,4	8,9
Café	33,3	30,5
Soja (inclui farelo e torta)	60,0	50,7
Carne bovina	0,5	6,9

FONTES: FGV e *Comércio Exterior do Brasil*, *op. cit.*; ver texto.

Observa-se que à exceção do arroz, para todos os demais o mercado externo ou já era importante desde 1967 ou tornou-se a partir desse ano.

⁵ Ver *Conjuntura Econômica*, retrospecto 1971; (fevereiro 1972).

⁶ Deve-se notar que tais estimativas aparecem tão-somente em termos de taxas de crescimento da produção física, não tendo sido divulgadas as fontes primárias em que se baseiam.

Caso dispuséssemos de dados de produção para 1972 essa conclusão seria possivelmente reforçada. Para tanto, basta observar as taxas de crescimento dessas exportações, entre 1972 e 1971:

TABELA V.10
TAXA DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES (1972/71)
(tonelada)

Produto	%
Algodão	25,3
Amendoim	56,8
Açúcar	72,6
Cacau	— 14,1
Milho	— 86,6
Café	1,5
Soja	386,0
Carne Bovina	75,4

FONTE: CACEX, *Exportações Jan./dez. 1972*.

À exceção de cacau e milho, todas as taxas são positivas, e, em alguns casos (soja, carne e açúcar) surprecedentes.

5.3.5

A "Recomposição" da Produção

Em vista dos dados mencionados, parece interessante indagar até que ponto o estímulo mais vigoroso da demanda externa terá implicado alterações na estrutura da produção agropecuária, no sentido da crescente participação das culturas exportáveis *vis-à-vis* as que se destinam primordialmente ao mercado interno.

Na ausência de dados completos para os últimos anos, pode-se contar tão-somente com as estimativas já citadas, publicadas pela revista *Conjuntura Econômica* (FGV), limitando a apreciação aos

produtos ali considerados. A Tabela V.11 apresenta o crescimento físico da produção entre 1967 e 1972, distinguindo-se entre produtos exportáveis e de consumo predominantemente interno.

TABELA V.11
 VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA (1972/67)
 (Alguns Produtos)

Produto	%
<i>Exportáveis</i>	
Café	14
Soja	412
Milho	33
Algodão	32
Carne bovina	28 (até 1971)
Cacau	— 26
Amendoim	21
Laranja	64
<i>Não exportáveis</i>	
Arroz	— 1
Feijão	— 5
Batata	9

FONTE: *Conjuntura Econômica*, op. cit.

Nota-se claramente a diferença na ordem de grandeza do crescimento, o que sugere uma recomposição, ao menos marginal, em favor de produtos com melhores possibilidades no mercado internacional. Há, inclusive, farta evidência de que o fenômeno vem-se acentuando recentemente (1973), a ponto, inclusive, de levar as autoridades a impor restrições às exportações de vários desses pro-

dutos (ver Capítulo II).⁷ Segundo as justificativas apresentadas pelo Governo, tais exportações já estariam prejudicando o abastecimento interno e/ou pressionando os preços a níveis superiores aos tolerados pela meta de estabilização.

5.4

Exportação de Produtos Manufaturados

5.4.1

Considerações Gerais

A conceituação do que seja “produto manufaturado” é uma questão bastante controversa para os que lidam com estatísticas sobre comércio exterior. A CACEX, por exemplo, adotava o critério de considerar como manufaturados a totalidade dos produtos agrupados nas classes 5, 6, 7 e 8 da antiga NBM, e mais inúmeros outros arrolados nas classes 2, 4 e 9. A implementação da nova Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, a partir de 1971, forçou a modificação desse critério, que passou a ser mais abrangente. Sob a deno-

⁷ Notícias recentemente divulgadas pela imprensa podem oferecer algumas ilustrações:

i. Segundo declarações do Sr. Alfredo Glitz Neto, cuja empresa é a maior compradora de feijão no Rio Grande do Sul, a causa da redução das colheitas do produto é o incremento dado à soja: “Hoje”, declarou ele, “há grandes produtores de soja e apenas rocinhas de feijão” (*Jornal do Brasil*, 20/06/1973).

ii. Em meados de maio, a CACEX estabeleceu cotas para a exportação de algodão. Segundo técnicos do órgão, “a medida tem como objetivo evitar que o abastecimento das indústrias têxteis seja prejudicado pela grande atração exercida pelos altos preços do algodão no exterior” (*Jornal do Brasil*, 15/05/1973).

iii. Segundo declarações do Sr. Wilson Baggio, do Sindicato Rural de Cornélio Procópio (Paraná), estaria havendo já uma intensiva substituição do café pela soja. Ele próprio afirmou sua intenção de *arrancar* 100 mil pés de café para plantar soja (*Jornal do Brasil*, 27/06/1973).

iv. “Fontes governamentais” revelaram em 18/07/1973 que a crise de abastecimento de carne não seria solucionada enquanto as exportações fossem mais atraentes para os frigoríficos (*Jornal do Brasil*, 19/07/1973).

v. Em meados de agosto de 1973, noticiava-se que o País deveria importar milho durante os próximos seis meses, para complementar a produção interna, “que vem caindo desde 1971 dada a preferência dos agricultores pela soja” (*Jornal do Brasil*, 16/08/1973).

minação geral de “Industrializados” (subdivididos em “semi-manufaturados” e “manufaturados”) foram reagrupados os antigos itens e acrescentados alguns outros que anteriormente figuravam no rol dos produtos primários. Essa nova classificação foi efetuada tomando-se por base um critério misto, obtido pela fusão dos critérios do INTAL e da Secretaria da UNCTAD, com algumas adaptações ao caso brasileiro.

O IPEA, entretanto, em recente pesquisa,⁸ procurou enquadrar os produtos manufaturados exportados pelo Brasil dentro da classificação de indústrias do IBGE, a fim de facilitar as comparações setoriais a que se propunha o estudo. Os resultados alcançados, como era de esperar, diferem daqueles apresentados pela CACEX, que são os citados comumente nas referências ao Setor.⁹

Como o presente capítulo não deixa de ser, sob certos aspectos, um prolongamento da pesquisa referida anteriormente, observou-se o mesmo critério ali adotado, apenas com ligeiras correções devido à inclusão de alguns itens que escaparam da listagem primitiva.

5.4.2

A Composição das Exportações de Manufaturados

A Tabela V.12 mostra a evolução das exportações de produtos manufaturados, por setores industriais, no período 67/72.

Ressalta, à primeira vista, o extraordinário crescimento do valor exportado, que de um total de US\$ 249 milhões, em 1967, passou para cerca de US\$ 1 032 milhões, em 1972, evoluindo portanto a uma taxa média anual acima de 30%. Como resultado dessa elevada taxa de crescimento, a participação dos manufaturados no total da pauta aumentou de 15,1%, em 1967, para 25,9%, em 1972.

Outro fato interessante a destacar é a crescente participação das exportações de manufaturados no Produto Industrial, conforme se

⁸ Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Transformação...*, *op. cit.*

⁹ Note-se que essa diferença prende-se fundamentalmente a divergências conceituais. A quase totalidade da diferença entre os dois resultados é explicada pela inclusão (ou não) no rol dos manufaturados dos seguintes produtos: madeira serrada, manteiga de cacau e melaço. Enquanto a CACEX “arbitrou” pela inclusão desses itens, o IPEA houve por bem não incluí-los.

TABELA V. 12
EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS

Setores	1967		1968		1969		1970		1971		1972*		Participação Média no Período						
	US\$ 1 000	Participação no Total																	
		%		%		%		%		%		%							
Minerais não-Metálicos	4 599	1,85	0,28	7 385	2,67	0,39	7 873	2,15	0,34	9 444	1,78	0,34	17 639	2,60	0,61	20 210	1,95	0,51	2,17
Metalurgia	50 938	20,45	3,08	35 595	12,96	1,89	53 866	14,71	2,36	112 183	21,08	4,10	67 618	9,97	2,33	103 773	10,05	2,60	14,85
Mecânica	29 361	11,79	1,78	31 212	11,28	1,66	44 304	12,10	1,92	65 047	12,23	2,37	77 054	11,36	2,65	99 836	9,67	2,50	11,40
Material Elétrico	5 014	2,01	0,30	5 988	2,16	0,32	9 910	2,71	0,43	16 264	3,06	0,59	28 529	4,20	0,98	38 704	3,75	0,97	2,98
Material de Transporte	9 254	3,72	0,56	3 897	1,41	0,21	6 851	1,87	0,30	14 872	2,80	0,54	27 249	4,02	0,94	68 588	6,64	1,72	3,41
Madeira	7 531	3,02	0,46	13 194	4,77	0,70	23 690	6,47	1,03	24 076	4,52	0,88	34 264	5,05	1,18	47 539	4,61	1,19	4,74
Mobiliário	262	0,11	0,02	502	0,18	0,03	584	0,16	0,03	1 512	0,28	0,06	2 793	0,41	0,10	3 727	0,36	0,09	0,25
Papel e Papelão	1 613	0,65	0,10	1 474	0,53	0,08	3 356	0,92	0,15	6 244	1,17	0,23	5 704	0,84	0,20	25 097	2,43	0,63	1,09
Borracha	814	0,33	0,05	567	0,20	0,03	1 103	0,30	0,05	4 033	0,76	0,15	4 697	0,69	0,16	7 603	0,74	0,19	0,50
Couros e Pelis	8 008	3,22	0,48	6 188	2,24	0,33	11 677	3,18	0,51	15 546	2,92	0,57	16 585	2,44	0,57	40 679	3,94	1,02	2,99
Química (inclusive plásticos)	57 932	23,26	3,50	70 199	25,36	3,73	85 550	23,36	3,70	107 353	20,18	3,92	123 315	18,17	4,25	194 882	18,88	4,88	21,53
Produtos Farmacêuticos	2 472	0,99	0,15	2 115	0,76	0,11	3 867	1,06	0,17	4 736	0,89	0,17	6 541	0,96	0,23	6 195	0,60	0,16	0,88
Produtos de Perfumaria	6 201	2,48	0,37	6 478	2,34	0,34	7 527	2,06	0,33	10 397	1,95	0,38	12 110	1,79	0,42	12 021	1,16	0,30	1,96
Têxtil	10 558	4,24	0,64	14 227	5,14	0,76	17 651	4,82	0,76	25 783	4,85	0,94	40 339	5,95	1,39	77 953	7,55	1,95	5,43
Vestufário e Calçados	692	0,28	0,04	912	0,33	0,05	2 601	0,71	0,11	11 273	2,12	0,41	43 215	6,37	1,49	84 870	8,22	2,13	3,01
Produtos Alimentícios	47 759	19,18	2,89	69 666	25,17	3,79	75 789	20,68	3,28	89 613	16,85	3,27	150 837	22,23	5,19	165 002	15,98	4,13	20,02
Bebidas	737	0,30	0,04	751	0,27	0,04	913	0,25	0,04	1 472	0,28	0,05	1 780	0,26	0,06	2 065	0,20	0,05	0,26
Fumo	831	0,33	0,05	787	0,28	0,04	1 177	0,32	0,05	1 378	0,26	0,05	1 843	0,27	0,06	2 303	0,22	0,06	0,28
Editorial e Gráfica	69	0,03	0,00	89	0,03	0,00	1 376	0,38	0,06	2 388	0,45	0,09	5 922	0,87	0,20	10 327	1,00	0,26	0,46
Diversos	4 389	1,76	0,27	5 584	2,02	0,30	6 554	1,79	0,28	8 337	1,57	0,30	10 457	1,55	0,36	21 111	2,05	0,53	1,79
Total	249 034	100,00	15,06	276 810	100,00	14,71	366 219	100,00	15,90	531 953	100,00	19,41	678 491	100,00	23,37	1 032 485	100,00	25,87	100,00

FONTE: *Comércio Exterior do Brasil* — CIEF. Elaboração: IPEA.

* Dados provisórios, sujeitos a retificações.

pode verificar na Tabela V.13, constituindo-se em fator cada vez mais relevante na estrutura da demanda de tais produtos.

TABELA V.13

PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS
NO PRODUTO INDUSTRIAL
(CrS milhões)

Anos	Exp. Manuf.	Produto Ind.	Participação
1967	637.523	15.196.618	4,2
1968	867.996	22.299.382	3,9
1969	1.444.494	30.551.773	4,7
1970	2.406.616	40.562.061*	5,9
1971	3.513.231	54.219.713*	6,5

FONTE: FGV — *Contas Nacionais*.

* Estimativas

Quanto à composição setorial dessas exportações, verifica-se que as indústrias de alimentos, química, metalurgia e mecânica respondem conjuntamente por parcelas da exportação que variaram de 74,7%, em 1967, para 54,5%, em 1972. Embora a participação conjunta desses quatro setores indique tendência declinante ao longo do período, somente nos dois últimos anos nota-se queda mais acentuada. De fato, nos anos de 67 a 70 essa participação mantém-se acima de 70%, caindo então acentuadamente em 1971 e 1972 para 61,7% e 54,6%, respectivamente.¹⁰

Seguem-se em ordem de importância os setores têxtil, de material elétrico, de material de transporte, madeira, couros e peles e, mais recentemente, o de vestuário e calçados. Cabe ressaltar que não obstante as exportações de manufaturados terem aumentado em mais de 400% no período em questão, sua ordenação setorial pouco se

¹⁰ Tal comportamento parece resultado do recente dinamismo de alguns setores, principalmente "Vestuário e Calçados" e "Têxteis", e das *performances* mediocres da indústria metalúrgica em 71 e 72, resultantes do aumento da demanda interna, não dando margem, conseqüentemente, à formação de excedentes exportáveis.

alterou. De fato, à exceção do setor vestuário e calçados, que ascendeu de um modesto 18º lugar, em 1967, para a quinta posição, em 1972, todos os demais mantiveram-se relativamente estáveis em suas posições relativas.

5.4.3 Destino das Exportações de Manufaturados

A Tabela V.14 mostra a distribuição percentual das exportações brasileiras de produtos manufaturados, por áreas de destino, no período 1967/71.

Repetindo o que já se observou em relação às exportações totais, nota-se uma perda acentuada da participação por parte do mercado

TABELA V.14
EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS
(Regiões de Destino)
(%)

Regiões	1967	1968	1969	1970	1971	Participação Média	Aumento da Participação (1971/1967)
Estados Unidos e Canadá	39,81	42,00	32,45	24,18	32,10	34,11	19,37
Europa Ocidental	19,03	20,96	27,85	31,06	28,63	25,49	49,92
América Latina (ALALC)	27,66	27,17	30,26	29,48	28,20	28,55	1,95
Outros países	13,50	9,87	9,44	15,28	11,17	11,85	17,26
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

FONTE: *Comércio Exterior do Brasil* — CIEF — Ministério da Fazenda. Elaboração: IPEA

norte-americano, ocorrendo o inverso com o mercado europeu. O aumento da participação da Europa Ocidental foi de cerca de 50% nos anos em questão, ao passo que a norte-americana decresceu de 19,37% no mesmo período. Também a ALALC experimentou um pequeno acréscimo na sua participação (1,95%), contrastando com a perda de 17,26% por parte de “Outros países”.

Ainda assim, os Estados Unidos e Canadá continuaram mantendo a maior participação média no período (34,11%), seguidos de perto pelos países da ALALC (28,55%), vindo a seguir a Europa Ocidental (25,49%) e, por último, “Outros países” (11,85%).

5.4.4

Coefficiente de Abertura Setorial

Não obstante as falhas conceituais e inúmeras deficiências apresentadas por tal indicador — conforme já assinalado em trabalho anterior — ainda assim, à falta de melhor substituto, achou-se por bem utilizar a relação exportação/valor da produção como indicador das diferenças setoriais de “abertura” ao mercado exterior.

Como os últimos dados disponíveis de produção industrial referem-se a 1969, calcularam-se as relações citadas com base nesses valores, resultando nos dados do quadro a seguir.

Os coeficientes mais expressivos dizem respeito aos ramos industriais de couros e peles (9,59%), madeira (5,81%), mecânica (4,59%), química (3,91%), metalúrgica (2,65%), perfumaria (2,79%) e alimentos (2,02%). Era de se esperar que os setores que mais se destacaram como exportadores apresentassem também os coeficientes de abertura mais significativos. Realmente tal fato aconteceu, mas os “graus de abertura” ficaram aquém do esperado. Talvez a melhor justificativa para tal diferença se prenda ao método de cálculo empregado, ou seja, a utilização do valor da produção ao invés do valor adicionado. Na verdade, um exame mais aprofundado dos produtos exportados revela que muitos deles incluem apenas uma pequena parcela do valor adicionado no setor em que estão classificados. Assim, por exemplo, grande parte dos produtos exportados pelos setores de mecânica, material elétrico e material de transporte nada mais são do que insumos do setor de metalurgia que sofreram transformações nessas indústrias. O mesmo acontece com relação ao setor de química, sendo que muitos dos produtos exportados nessa rubrica (mentol, extratos curtientes, óleos e ceras vegetais, etc.) são matérias-primas oriundas do setor agroextrativo que sofrem, algumas vezes, pequena elaboração industrial.

TABELA V.15

COEFICIENTE DE ABERTURA PARA EXPORTAÇÃO

(Exportação/Valor da Produção)

— 1969 —

Setores	Coefficiente (%)
Minerías não-Metálicos	1,01
Metalúrgico	2,85
Mecânica	4,59
Material Elétrico	0,89
Material de Transporte	0,69
Madeira	5,81
Mobiliário	0,23
Papel e Papelão	0,73
Borracha	0,31
Couros e Peles	9,59
Química	3,91
Farmacêutica	0,82
Perfumaria	2,79
Têxtil	1,00
Vestuário e Calçados	0,51
Alimentos	2,02
Bebidas	0,25
Fumo	0,56
Editorial e Gráfica	0,35
Diversos	2,30

FONTE: IBGE — *Anuário Estatístico* 1971.
Elaboração: IPEA.

Apesar de todas as distorções, um exame conjunto das Tabelas V.12 e V.15 parece ser um bom indicador da efetiva composição setorial das exportações de manufaturados. Assim sendo, pode-se afirmar que os setores de couros e peles, madeira, metalurgia, química, mecânica e alimentos são os que possuem maior participação efetiva na composição dessas exportações, o que sugere a presença de vantagens comparativas de custo *vis-à-vis* demais setores industriais. O confronto com a “composição internacional” das exportações poderá oferecer elementos adicionais a tal conclusão.

5.4.5

A Estrutura das Exportações Mundiais e a do Brasil

Dando prosseguimento à análise, afigura-se interessante confrontar a composição das exportações brasileiras de manufaturados com aquela representativa da média dos maiores exportadores mundiais. Pretende-se com essa comparação ilustrar possíveis tendências à especialização setorial da oferta ao exterior da indústria brasileira.

Com tal finalidade, construiu-se a Tabela V.16 onde nas colunas 1 e 2 figuram respectivamente a composição média das exportações de 24 países grandes exportadores e a do Brasil, medindo-se na coluna 3 os “desvios” relativos das participações setoriais brasileiras

TABELA V.16
COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES INTERNACIONAIS *
E DO BRASIL
(Produtos Industriais)
— 1970 —

Setores	Composição Internacional (%) (1)	Composição Brasileira (%) (2)	3 = (2) ÷ (1)
Minerais não-Metálicos	2,8	1,8	0,64
Metalúrgica	13,8	21,3	1,54
Mecânica	17,1	10,7	0,63
Material Elétrico	7,9	3,3	0,41
Material de Transporte	16,1	4,4	0,27
Madeira	0,7	4,9	7,00
Mobiliário	0,6	0,3	0,50
Papel e Papelão	5,4	1,2	0,22
Borracha	0,9	0,8	0,88
Couros e Peles	0,5	3,0	6,00
Química	8,6	20,3	2,36
Farmacêutica	1,3	0,9	0,69
Têxtil	5,4	5,5	1,04
Vestuário	3,0	2,1	0,73
Alimentos	6,3	15,3	2,44
Bebidas	1,2	0,3	0,25
Fumo	0,8	0,3	0,38
Editorial	0,4	0,5	1,25
Diversos	6,6	1,4	0,21

FONTES: Brasil — vide Quadro

Outros países — *World Trade Annual*. Elaboração: IPEA.

* 24 países: Estados Unidos, Canadá, Alemanha Ocidental, França, Holanda, Itália, Reino Unido, Irlanda, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Áustria, Islândia, Suíça, Portugal, Espanha, Iugoslávia, Turquia, Grécia, Austrália, Japão, Nova Zelândia.

em relação às médias desses países. Os números da coluna 3, quando significativamente superiores à unidade, indicam possível tendência à especialização do Brasil no setor respectivo.

Pode-se constatar então que entre os setores que apresentam maiores “desvios” encontram-se justamente os de madeira, couros e peles, alimentos, química e metalurgia, isto é, os mesmos que se destacaram anteriormente com maior participação e grau de abertura, excluindo-se dessa relação somente o setor mecânico. Tais resultados reforçam, sem dúvida, a idéia de vantagens comparativas do Brasil nos referidos setores.

5.4.6 Concentração Setorial das Exportações

As assinaladas diferenças entre as participações e os “graus de abertura” em alguns setores industriais já prenunciava certa desseme-

TABELA V. 17
VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
1969 —

Setores	Valor em Cr\$ 1.000	Porcentagem
Minerais não-Metálicos	2 092 461	5,82
Metalúrgica	4 108 038	11,43
Mecânica	2 155 230	6,00
Material Elétrico	2 249 753	6,26
Material de Transporte	3 105 821	8,64
Madeira	939 091	2,61
Mobiliário	568 250	1,58
Papel e Papelão	952 719	2,65
Borracha	748 014	2,08
Couros e Peles	226 032	0,63
Química (inclusive Plástico)	4 360 677	12,14
Farmacêutica	1 399 511	3,89
Perfumaria	583 194	1,62
Têxtil	3 625 455	10,09
Vestuário e Calçados	1 017 281	2,83
Alimentos	4 643 108	12,92
Bebidas	959 277	2,67
Fumo	526 225	1,46
Editorial e Gráfica	1 069 818	2,98
Diversos	614 706	1,70
Total	35 944 661	100,00

FONTE: *Anuário Estatístico IBGE* — 1971.
Elaboração: IPEA.

lhança entre as estruturas de produção industrial e de exportações de manufaturados, o que se explicaria pela presença das vantagens comparativas. De fato, os quatro principais setores de exportação (química, alimentos, mecânica e metalurgia) foram responsáveis, em 1969, por 70,85% das exportações industriais, ao passo que perfaziam apenas 42,49% do valor da transformação industrial (Tabela V. 17). Por outro lado, seis setores (minerais não-metálicos, farmacêutico, editorial e gráfico, vestuário e calçados, bebidas e papel e papelão) respondiam por somente 5,47% das exportações e por 20,84% do valor da transformação. Esses dados revelam a relativa concentração nos quatro setores mencionados e reforçam a idéia da presença de vantagens comparativas nos produtos oriundos desses setores.

5.4.6.1

As Vantagens Comparativas

Já foi assinalado em itens anteriores que a concentração das exportações de produtos manufaturados em certos setores industriais, contrastando não apenas com a estrutura de nossa produção industrial mas também com a composição média das “exportações internacionais”, evidenciaria a existência de vantagens comparativas por parte do Brasil nesses setores. Ora, é fácil constatar que grande parte das exportações desses setores provém de indústrias ligadas à agropecuária ou a atividades extrativas. No primeiro caso encontram-se os setores de alimentos, têxteis e couros e peles. No segundo, distinguem-se parte do setor metalúrgico e as indústrias do setor madeira, bem como a quase totalidade dos produtos “químicos”, como mentol, extratos curtientes, óleos e ceras vegetais, que são, na verdade, produtos com pequena elaboração industrial. Note-se que essas indústrias se caracterizam pelo uso intensivo de recursos naturais e de mão-de-obra pouco qualificada, fatores estes abundantes no Brasil. Dessa forma, a explicação das vantagens comparativas, presentes nesses setores, se enquadraria perfeitamente na teoria clássica do comércio internacional, segundo a qual cada país exportaria predominantemente produtos “intensivos” de seus fatores abundantes e importaria os “intensivos” de recursos relativamente escassos.¹¹ Um teste estatístico realizado a partir de dados de 1970 pareceu confirmar a hipótese mencionada.¹²

¹¹ Trata-se da versão tradicional da teoria de Hecksher-Ohlin. Para uma apreciação mais detalhada sobre o assunto, recomenda-se a leitura do Capítulo IV, item 4, do livro: *Transformação das Estruturas das Exportações Brasileiras*, 1964/1970, *op. cit.*

¹² Ver ainda o Capítulo IV, supra-referido.

A mesma explicação não seria tão imediata para as exportações de parte de alguns segmentos “modernos” do parque industrial brasileiro, tais como de indústrias mecânicas, de material elétrico e material de transporte. Essas parecem evidenciar um fenômeno recente na divisão internacional do trabalho: o princípio do “ciclo do produto”,¹³ segundo o qual as atuais grandes corporações internacionais, depois de se agigantarem e se estenderem por outros mercados, passam a dispor de certas vantagens de custo, em determinados produtos, quando transferem para as filiais estabelecidas nesses outros países o abastecimento não só dos mercados de “terceiros países” como o da própria matriz. Isso ocorreria principalmente com os chamados produtos da “retaguarda tecnológica”, para os quais cresce o custo de oportunidade de fabricação nos centros relativamente mais bem dotados de tecnologia e mão-de-obra qualificada. Assim, países como o Brasil — que atraiu grande número de firmas multinacionais ao longo do processo de substituição de importações, e que continua a fazê-lo em função agora do crescimento dos seus mercados interno e externo — detêm condições para completar o “ciclo do produto”, que tende a se renovar continuamente devido à crescente multiplicação de novos produtos e técnicas de produção. Trata-se, nesse caso, de algo como uma “teoria dinâmica das vantagens comparativas”, que surge em decorrência dessa nova e controversa realidade da presença cada vez mais atuante das firmas multinacionais no comércio internacional.¹⁴

Essas conclusões surgem tanto em função da presença largamente majoritária das firmas multinacionais na estrutura industrial dessas exportações¹⁵ quanto das próprias características dos produtos.¹⁶ Existem, sem dúvida, e auspiciosamente cada vez mais, exceções ao fenômeno.¹⁷ O próprio exame acurado da pauta de exportações

¹³ Um bom resumo de princípio do “ciclo do produto”, é apresentado por Raymond Vernon, in *The Economic Environment of International Business* (Englewood Cliffs, New Jersey, 1972).

¹⁴ Já existem, inclusive, nos meios acadêmicos, algumas incursões no sentido de uma elaboração teórica do princípio das vantagens comparativas “dinâmicas”: ver, por exemplo, o artigo de Roger W. Klein: “A Dynamic Theory of Comparative Advantage”, in *The American Economic Review*, (March, 1973).

¹⁵ Ver Fernando Fajnzylber, *Sistema Industrial e Exportações de Manufaturados, Análise da Experiência Brasileira*, Coleção Relatórios de Pesquisa, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), n.º 7.

¹⁶ Carlos Von Doellinger, “Exportações...”, *op. cit.*

¹⁷ Algumas vezes, apenas aparentes exceções. Tome-se, por exemplo, a recente decisão da Volkswagen, de exportar do Brasil para a Alemanha, motores e componentes do seu novo modelo (chamado Passat) europeu. Tal situação em nada conflita com o “ciclo do produto”; trata-se tão-somente da exportação de mão-de-obra brasileira, bem mais barata que a alemã. A explicação deve-se agora à vantagem comparativa do Brasil no fator trabalho. É preciso lembrar que a tecnologia, assistência técnica e mão-de-obra qualificada serão “fornecidas” pela matriz.

de 1972, que infelizmente não pôde ser realizado a tempo de ser incluído nesse relatório, por falta de dados definitivos e detalhados, já revelaria possivelmente algumas novas tendências, a julgar por indicações preliminares. No período em foco, contudo, foi essa a realidade.

5.4.6.2

As "Fontes de Crescimento" das Exportações Industriais

Seguindo metodologia largamente utilizada em análises agregadas de fontes de crescimento, usualmente conhecida por *constant-market-shares analysis*,¹⁸ refez-se, com maiores detalhes para o período 1967/1971, o exercício já desenvolvido em trabalho anterior referente à avaliação de influência de variáveis do lado da demanda e da oferta no crescimento das exportações industriais.¹⁹

A análise procura decompor o crescimento do valor exportado, entre 1971 e 1967, em quatro parcelas, três das quais evidenciarium a atuação de fatores do lado da demanda internacional enquanto a última, encontrada por "resíduo", mostraria o crescimento advindo da modificação da competitividade das exportações *vis-à-vis* demais concorrentes internacionais. As três primeiras parcelas seriam, respectivamente, conseqüência da expansão global do mercado internacional, da recomposição da pauta em favor de produtos com demanda mais ou menos "dinâmica", e da própria recomposição dos mercados, em favor de áreas mais ou menos favoráveis em termos de demanda internacional. Quantificadas tais componentes, restaria a diferença "residual" entre a soma das mesmas e o acréscimo efetivo do valor exportado, que indicaria o aumento da participação brasileira no mercado, decorrente do aumento relativo da "competitividade", (tomada aqui em sentido lato).²⁰

Analiticamente, ter-se-ia:

X_{71} = Valor das exportações de manufaturados do Brasil em 1971 (em US\$);

¹⁸ Para uma boa explanação teórica da metodologia, ver o artigo de J. David Richardson: "Constant-market shares analysis of export growth", in *Journal of International Economics*, 1, (North-Holland Publ. Co., 1971).

¹⁹ Ver Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Transformação...*, *op. cit.*, Capítulo IV. A não disponibilidade de dados finais para 1972 impediu a consideração deste último ano.

²⁰ Não só decorrente de puras reduções de preço como também de outros fatores igualmente importantes, tais como financiamentos, melhoria da qualidade dos produtos, garantia de peças de reposição para equipamentos e assistência técnica, promoção, etc.

- X_{67} = Valor das exportações de manufaturados do Brasil em 1967 (em US\$);
- α_i = Participação média das exportações do setor i no total das exportações de manufaturados do Brasil;
- α_{ij} = Participação média das exportações do setor i, dirigidas ao mercado j (país, região ou "bloco econômico"), no total das exportações;
- r = Taxa média anual de crescimento das importações mundiais de manufaturados;
- r_i = Taxa média anual de crescimento das importações mundiais de produtos do setor i; e
- r_{ij} = Taxa média anual de crescimento das importações do setor i no mercado j.

Então:

$X_{67} (1 + r)^4$ = receita que seria obtida pelo Brasil caso expandisse as exportações à mesma taxa de crescimento médio do mercado internacional, mantida a composição de 1967 em termos de produtos e mercados.

$X_{67} (1 + \sum \alpha_i r_i)^4$ = receita hipotética considerando as diferenças setoriais (i) de crescimento internacional da demanda e a composição efetiva média (α_i) da pauta de exportações em termos dos setores considerados; e

$X_{67} (1 + \sum_i \sum_j \alpha_{ij} r_{ij})^4$ = receita hipotética advinda não só das diferenças setoriais (i) quanto regionais (j) de crescimento da demanda, levando-se em consideração a composição efetiva da pauta por setores e mercados.

Obtidos os três valores hipotéticos ter-se-iam as quatro parcelas mencionadas, a saber:

$$A_1 = X_{67} (1 + r)^4 - X_{67} = \text{"efeito mercado global"}$$

$$A_2 = X_{67} (1 + \sum_i \alpha_i r_i)^4 - X_{67} (1 + r)^4 = \text{"efeito re-composição por produtos"}$$

$$A_3 = X_{67} (1 + \sum_i \sum_j \alpha_{ij} r_{ij})^4 - X_{67} (1 + \sum_i \alpha_i r_i)^4 =$$

“efeito recomposição por mercados”

$$A_4 = X_{71} - X_{67} (1 + \sum_i \sum_j \alpha_{ij} r_{ij})^4 =$$

“efeito competitividade”

Para o cálculo de A_1 , A_2 , A_3 e A_4 o índice i refere-se a cada um dos vinte setores industriais já apresentados e o j a quatro grandes mercados: Estados Unidos e Canadá, Europa Ocidental, países da ALALC e “outros países”. As taxas anuais médias de crescimento dizem respeito ao período 1966/70, visto que os dados de exportações por produtos não estavam disponíveis para 1971. As tabelas com os valores exportados a cada um desses mercados, no período 1967/71, por setores industriais, bem como as participações α_i e α_{ij} encontram-se no Anexo IV, onde constam as fontes dos dados utilizados. Também se incluem no Anexo as diversas etapas de cálculo que resultaram nos valores de A_1 , A_2 , A_3 e A_4 . Os valores finais obtidos foram os seguintes (em US\$ milhões):

$$A_1 = X_{67} (1 + r)^4 - X_{67} = 408923,1 - 249033,6 = 159889,5$$

$$A_2 = X_{67} (1 + \sum_i \alpha_i r_i)^4 - X_{67} (1 + r)^4 = 438598,0 - 408923,1 = 29674,9$$

$$A_3 = X_{67} (1 + \sum_i \sum_j \alpha_{ij} r_{ij})^4 - X_{67} (1 + \sum_i \alpha_i r_i)^4 = 376688,2 - 438598,0 - 61909,8$$

$$A_4 = X_{71} - X_{67} (1 + \sum_i \sum_j \alpha_{ij} r_{ij})^4 = 678490,7 - 376688,2 = 301802,5$$

Logo:

	Valor	%
“efeito mercado global”	= 159 889,5	37,2
A_2 = “efeito recomposição por produto”	= 29 674,9	6,9
A_3 = “efeito recomposição por mercado”	= -61 909,8	-14,4
A_4 = “efeito competitividade”	= 301 802,5	70,3
	429 457,1	100,0

Observa-se, assim, que as três parcelas resultantes da evolução do mercado explicaram menos de 30% do acréscimo do valor exportado, enquanto o aumento de participação no mercado respondeu por 70,3%. O acréscimo resultante da recomposição da pauta por produtos foi relativamente pouco relevante (6,9%), enquanto a recomposição por mercados evidenciou “contribuição negativa”.

Vale ressaltar, contudo, que tais efeitos não são independentes. Os ganhos advindos de aumentos de competitividade (A_1) em parte só se tornaram exequíveis em função da diversificação da pauta, obrigando à fuga do mercado americano. Ora, acontece que nesse período as importações americanas cresceram às mais altas taxas registradas internacionalmente (17,6% a.a.). Essa “recomposição” em direção a mercados menos dinâmicos foi responsável pelo valor negativo de A_1 .

A “recomposição” por produtos, embora resultasse em acréscimo ao ganho com a simples expansão do mercado, foi de pequena monta. Deve-se notar, contudo, que no exercício anterior (período 1964/70) essa parcela mostrou-se negativa (embora também em pequeno valor), o que sugere alguma melhoria em termos de exportações mais “dinâmicas”. Em ambos os exercícios, contudo, as proporções se mantiveram, em termos de variáveis da demanda e oferta (30% e 70%, respectivamente).

Em termos de perspectivas, caso se pense em estratégias, a longo prazo, de promoção de exportações, tais proporções terão evidentemente que se alterar. Ao Brasil tem sido possível até agora beneficiar-se da condição de “ofertante marginal” no mercado internacional. Sendo a participação brasileira no mercado de produtos manufaturados da ordem de 0,1% a 0,2%, a demanda *ao País* pode ser considerada “infinitamente elástica”, e em consequência as exportações podem crescer a taxas bem superiores às de mercado, simplesmente através de ganhos marginais resultantes de pequenos deslocamentos de possíveis competidores. Esse o motivo pelo qual tem sido bem mais considerável o ganho resultante do “efeito competitividade”.

Na medida, contudo, em que se mantenha o atual ritmo de crescimento, passa a ser cada vez mais importante melhor orientação das “exportações potenciais” em termos de produtos e mercados. Nessas condições, incentivos que possam criar condições para o surgimento de exportações de produtos mais dinâmicos, para mercados mais dinâmicos, podem ser altamente desejáveis no futuro aprimoramento da estratégia de comércio exterior. Não parece desejável a um país que almeja crescente participação no mercado internacional contentar-se apenas com exportações “intensivas” de recursos naturais, mão-de-obra não qualificada e produtos de “retaguarda tecnológica”, destinados a serem aqui fabricados por algumas firmas multinacionais, embora não sejam desprezadas, evidentemente, as possibilidades adicionais com tais produtos.

Além disso, pode vir a ser desejável ou compulsória a limitação de algumas dessas exportações, seja em função da escassez interna,²¹ da preservação de recursos naturais limitados²² ou mesmo em consequência de restrições no mercado internacional.²³ Finalmente, a própria vantagem comparativa advinda da utilização da “mão-de-obra barata”, não qualificada, é algo desejavelmente temporário, que se espera só se mantenha por mais tempo em algumas regiões mais pobres do País. De fato, o grande desafio futuro, no que concerne ao comércio exterior, estará, na capacidade de o País *criar* suas vantagens comparativas em setores mais “dinâmicos” e modernos, com maior densidade de tecnologia, mão-de-obra qualificada e valor adicionado realmente na indústria. E não tem sido outra, inclusive, a experiência de países bem sucedidos em estratégias de longo prazo de promoção de exportações. Dois interessantes estudos de casos, um referente ao Japão, o mais conhecido e citado exemplo, e outro menos divulgado, porém não menos notável, relativo à Espanha, parecem confirmar a idéia de que a manutenção do crescimento das exportações a prazos mais longos *exige* a recomposição da pauta em favor de produtos e mercados mais dinâmicos e sofisticados.²⁴ E, em ambos os casos, a presença ativa do Governo, através de incentivos de vários tipos, foi de fundamental importância para os resultados obtidos. As Tabelas V. 18 e V. 19 ilustram a situação desses dois países. Nota-se que o Japão, por exemplo, que em 1953 exportava predominantemente manufaturados “leves” (têxteis), dez anos depois já compunha sua pauta com 52,7% de manufaturados “pesados” (máquinas e material de transporte) e produtos químicos. A Espanha em 1958/59

²¹ Em meados de 1973 já surgiam alguns problemas com o abastecimento interno. Em 8/8/73, por exemplo, através do Comunicado n.º 432, a CACEX anunciava a suspensão das exportações de papel e pastas de celulose. A mesma medida já havia atingido as exportações de óleos vegetais e rações animais, em 23/7/73 (Comunicado n.º 426).

²² Tanto as exportações de produtos rudimentares de madeira quanto as de couros e peles de quase todos os tipos encontram-se sob severas restrições. As exportações de couros serão definitivamente proibidas em 1975, por decisão do CONCEX (*Jornal do Brasil*, 21/6/73).

²³ Alguns desses produtos, oriundos de indústrias tradicionais, encontram sérias restrições nos mercados dos principais importadores, principalmente “nãotarifárias”. É o caso bastante conhecido, por exemplo, dos tecidos de algodão.

²⁴ Para o caso do Japão, consultar o trabalho de Kiyoshi Kojima: “Japan's Trade Policy”, in *The Economic Record*, vol. 41, n.º 93. Os estudos referentes à experiência da Espanha são de autoria de J. B. Donges. Citam-se, entre outros: “From an Autar chic Towards a Cautiously Outward — Looking Industrialization Policy”, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 107, Heft 1, 1971; e “Spain's Industrial Exports — An Analysis of Demand and Supply Factors”, Band 108, Heft 2, 1972.

TABELA V.18
 JAPÃO: COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES
 (1953 — 1963)

Setores	1953 %	1963 %	Taxa Anual de cresci- mento (1953/63)
Alimentos	9.4	5.3	11.2
Combustível e Matérias-Primas	3.5	1.7	6.9
Manufaturados "Pesados" e Produtos Químicos	34.8	52.7	18.9
Químicos	5.7	5.8	14.4
Metais	15.1	17.3	14.2
Máquinas e Materiais de Transporte	16.0	29.6	23.9
Manufaturados "Leves"	49.4	39.8	11.9
Têxteis	36.1	22.9	8.9
não-Metálicos	4.9	3.9	11.8
Outros	8.4	13.0	20.1
Manufaturas Diversas	0.9	0.6	8.0
Total	100.0	100.0	14.7

FONTE: Kiyoshi Kojima: "Japan's Trade Policy", in *The Economic Record*, vol. 41, n.º 93

obtinha 54,1% da receita de exportação de manufaturados com produtos alimentares, bebidas, tecidos e couros e peles. Em 1969/70, tais mercadorias representavam tão-somente 29,1% da pauta, enquanto os produtos químicos, mecânicos, elétricos, de transporte e instrumentos científicos passaram a representar 32,7% (12,7% em 1958/59). As taxas de crescimentos anuais médias nos períodos analisados, para o total das exportações, foram respectivamente de 14,7% e 15,7%, para o Japão e a Espanha, muito acima das taxas "internacionais" (7% a 8%).

TABELA V.19

ESPAÑA: COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES
DE MANUFATURADOS (1958/70)

Setor	% no Total		Taxa Anual Média
	1958/59	1969/70	(1970/1958)
Alimentos	29.6	17.8	13.7
Bebidas	17.4	4.4	5.9
Fumo	0.1	0.2	24.0
Têxtil	5.1	5.5	20.4
Vestuário	0.6	3.0	40.2
Calçados	0.4	6.2	58.7
Couros e Peles	2.0	1.4	15.6
Madeira e Cortiça	3.9	3.0	16.6
Papel	0.1	0.8	49.0
Editorial	3.9	3.8	19.3
Borracha	0.4	2.4	44.7
Produtos do Petróleo	14.9	5.9	9.0
Químicos	8.6	7.3	17.6
Minerais não-Metálicos	1.0	2.0	27.7
Ferro e Aço	2.9	2.5	17.6
Metais não-Ferrosos	5.6	2.7	11.3
Produtos de Metal	2.2	4.1	27.2
Mecânico	2.0	9.3	38.3
Material Elétrico	1.1	4.2	37.0
Material de Transporte	0.8	11.3	55.3
Instrumentos Científicos	0.2	0.6	35.8
Outros (jóias, instrumentos musicais, brinquedos, etc.)	0.1	1.6	66.9
Manuf.			
Total	268.0	1 605.4	19.6
(US\$ Milhões)			
Total Exp.	494.0	2 121.5	15.7

FONTE: J. B. Donges, *op. cit.*

Um ponto geralmente abordado nas discussões sobre política de comércio é o da vantagem de os países em desenvolvimento diversificarem sua pauta de exportação no sentido de incluir um número cada vez maior de produtos industrializados, a fim de elevar a elasticidade-renda média da demanda de exportações.²⁵

Acontece que, via de regra, os custos de produção de manufaturados, por uma série de razões amplamente conhecidas, ficam nesses países acima dos preços vigentes no mercado internacional, tornando as exportações difíceis em situações normais. Surge daí a necessidade da criação de “incentivos” às exportações que, em última análise, visam a dar condições de competitividade através de diversos artifícios que permitam reduções de custos.

A justificativa para a criação desses incentivos muito se assemelha àquela invocada para o protecionismo à “indústria nascente”. De fato, os mesmos podem ser encarados como um meio de “proteger” a produção doméstica no mercado internacional, altamente competitivo, desde que as indústrias não estejam normalmente aptas a ofertar internacionalmente, como o fazem internamente, embora potencialmente reúnam condições de atingir o grau de eficiência desejado para que tal se realize, desde que lhes sejam fornecidos os estímulos requeridos. Do mesmo modo, as tarifas — no caso de “indústria nascente” — têm por finalidade “proteger” a indústria recém-implantada da concorrência dos produtos importados, até que esta consiga alcançar níveis mais elevados de eficiência.

É claro que boa parte desses incentivos não se caracteriza como *subsídios* efetivos, como já ressaltado no Capítulo II. Todos, contudo, oferecem às empresas exportadoras condições mais favoráveis que as vigentes internamente, seja por retirar possíveis desigualdades *vis-à-vis* empresas concorrentes em outros países (isenções fiscais), seja por propiciar reduções de custo ou aumentos de lucratividade.

Ora, a concessão de incentivos à exportação — bem como a imposição de tarifas às importações — implica determinados custos para a sociedade. Assim, caso se persiga a adequada alocação de recursos, seria sempre aconselhável o confronto entre os benefícios e os

²⁵ Uma análise interessante sobre o assunto encontra-se no trabalho de Carlos Antônio Roca, “Elementos para uma Política de Diversificação das Exportações”, publicado no *Apecão* de 1970.

custos de políticas estabelecidas nesses moldes, para se poder aquilatar de sua adequabilidade. A grande dificuldade que surge, contudo, quando se tenta medir tais custos e benefícios, é o grande número de variáveis envolvidas, em grande medida não susceptíveis de mensurações imediatas.

Visando a dar alguma contribuição para tal tipo de análise, procurou-se medir os custos dos incentivos as exportações industriais do Brasil durante o exercício de 1970, cujos resultados serão em seguida reenfocados.²⁶

Partiu-se da idéia de que o uso dos incentivos redundaria numa taxa de câmbio efetiva superior à taxa oficial. A diferença entre a taxa efetiva e a oficial traduziria o "custo dos incentivos" por unidade de divisa proveniente da exportação de manufaturados.

Assim, designando-se por C_x o valor das exportações de manufaturados, por C_g o valor dos incentivos totais concedidos aos exportadores (ambos em cruzeiros) e por X o valor em dólares dessas exportações, ter-se-ia:

$$TC = \frac{C_x}{X} = \text{taxa de câmbio "oficial"}.$$

$$TC^* = \frac{C_x + C_g}{X} = \text{taxa de câmbio "efetiva"}.$$

Logo,

$$TC^* - TC = \frac{C_g}{X} = \text{custo adicional da divisa devido aos incentivos.}$$

O problema se resume, portanto, na determinação C_g . Para tanto, procedeu-se a uma minuciosa análise de todos os incentivos, enquadrando-os em dois tipos: os que implicavam perda efetiva de recursos ou de receita fiscal do Governo e os que poderiam significar renúncia "hipotética" de receita. Procurou-se, em seguida, calcular o valor aproximado dos incentivos grupados na primeira categoria, chegando-se aos resultados da Tabela V.20.

²⁶ Ver Carlos Von Doellinger, *et alii*, *Transformação... op. cit.*, Capítulo IV, item 6.

TABELA V.20

CUSTO DOS INCENTIVOS*
(1970)

Tipo de Benefício	Custo (Cr\$ mil)	C_k X (Cr\$)	Custo dos Incentivos Como Percentagem do Valor das Exportações
Crédito Fiscal do IPI	141 343,8	0,269	5,87
Crédito Fiscal do ICM	129 928,9	0,247	5,40
Juros Subsidiados (Resolução n.º 71)	65 459,9	0,125	3,17
Isenção do Imposto de Renda	76 400,0	0,145	2,72
Juros Subsidiados (FINEX)	2 080,0	0,004	0,08
Total	415 212,6	0,790	17,24

FONTE: IPEA; *ibidem* rodapé n.º 26.

* Esse custo, como mencionado na pesquisa anteriormente citada, não deve ser tomado como *custo social* no sentido rigoroso do termo, embora se trate de um custo "governamental", logo, incorrido pela sociedade como um todo. O que o distingue do custo social é a não consideração dos efeitos sobre alocação de recursos, distribuição de renda, etc.

Tendo em vista que a taxa de câmbio oficial (TC) foi de Cr\$ 4,577 por 1 US\$ (Cr\$ 2 405 612 mil/US\$ 525 752 mil) e que o custo adicional da divisa situou-se em torno de Cr\$ 0,790, então a taxa de câmbio efetiva (TC*) chegou a Cr\$ 5,367 por 1 US\$. Conclui-se daí que o custo médio das divisas provenientes da exportação de produtos manufaturados foi cerca de 17,24% superior ao custo oficial. Caso, entretanto, também se considerem as isenções de ICM e IPI, as quais, como conclui a análise mencionada, dificilmente podem ser, na quase totalidade dos casos, encaradas como renúncia de receita fiscal, tal percentagem se elevaria para 40,11%, o que daria uma taxa efetiva de Cr\$ 6,41/US\$.

Ter-se-iam, não obstante, duas estimativas para o custo adicional da divisa: 40,11% (máxima) e 17,24% (mínima), conforme se prefira ou não considerar as isenções do ICM e IPI como componentes do custo total. Contudo, em vista das ponderações feitas no texto do estudo em referência, talvez seja mais realista considerar que a taxa efetiva esteja situada mais próxima da estimativa mínima, e nessas condições os incentivos teriam quase que tão-somente contribuído para

um melhor ajustamento da taxa cambial, socialmente “sobrevalorizada”.²⁷ Assim sendo, pode-se concluir que o sistema de incentivos implicou, em 1970, custos relativamente baixos, ou uma relação benefício/custo favorável à economia brasileira.²⁸

Essas conclusões, contudo, podem ser alteradas na medida em que são ampliadas as concessões. Já foram feitas referências anteriormente (Capítulo II) aos novos incentivos às “transferências” para o Brasil de unidades industriais já em operação em outros países (Decreto-Lei nº 1.236). Ora, que grupos multinacionais decidam transferir para o Brasil tais unidades, fato esse causado possivelmente por situações incômodas no local em que estavam estabelecidos (regulamentação antipoluição, problemas sociais e trabalhistas, por exemplo), e resolvam produzir para exportar ao próprio mercado de origem ou outros, pode ser alguma eventual decisão de responsabilidade do empresário. Se daqui exportar, segundo a legislação em vigor, se beneficiará com os incentivos concedidos. O que não parece perfeitamente claro, contudo, é se os benefícios de tais transferências são suficientemente amplos a ponto de justificar incentivos especiais tendentes a encorajá-las, tais como os estabelecidos no Decreto citado, e alguns motivos podem justificar certas dúvidas, tais como:

a. poderão ocorrer transferências de unidades tecnologicamente superadas, as quais, ao invés de serem simplesmente “sucateadas” continuariam aqui subsistindo tão-somente às custas dos benefícios governamentais. Essa não parece uma medida incentivadora da “recomposição” tecnológica da pauta de exportação brasileira, tão necessária em termos de estratégia de longo prazo de promoção de exportações;

b. em alguns casos, a transferência também deslocaria para o País os problemas que “perturbaram” a empresa nos locais de origem, tais como poluição ambiental, por exemplo, e se o Governo “patrocinou” a mudança talvez não tenha condições de estabelecer sanções posteriores;

c. Além do mais, com a presença da nova alternativa, qualquer grupo internacional terá que considerá-la quando estudar decisões de novos investimentos no Brasil. E se a transferência substituir, em parte

²⁷ Segundo conclusões de recente pesquisa do IPEA. Ver: E. Bacha, *et alii*, “A Análise de Rentabilidade Macroeconômica de Projetos de Investimento do Brasil”, in *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1, n.º 1, (julho de 1971).

²⁸ Estudo semelhante, desenvolvido por técnicos do Banco Mundial, usando dados de 1971, chegou a resultados bem parecidos. As estimativas ficavam entre 17% (mínima) e 36% (máxima). Ver: *World Bank Annual Report* n.º 38-BR; vol. 1: *The Main Report* (March, 1973), p. 79.

ou totalmente, a decisão de um novo investimento, poder-se-á ter incentivado uma escolha bem menos favorável.²⁹

Felizmente, até meados de agosto de 1973, não se conhecia qualquer intenção efetiva de transferências desse tipo, sendo as decisões orientadas mais no sentido dos benefícios do Decreto-Lei nº 1.219, os quais parecem mais vantajosos ao País.³⁰ Nota-se, inclusive, um certo “esquecimento” do 1.236, que pode até parecer algo desnecessário para o próprio objetivo de criação de divisas, já que, ao que tudo indica, o sistema continua reagindo amplamente aos incentivos já existentes.

Finalmente, caberia uma importante consideração. A concessão de incentivos crescentes pode ir, aos poucos, anulando as vantagens da exportação em termos de melhoria da alocação de recursos. Dever-se-ia ter como norma geral a redução da taxa de subsídio, concomitantemente com a redução da proteção tarifária, porém com aquela sempre inferior a esta, para que os ganhos na alocação de recursos surgissem efetivamente. Recentemente, o Governo reduziu sensivelmente as tarifas de importação, para fins de normalização do abastecimento interno. Contudo, manteve e até elevou os incentivos às exportações. Surgiram, em conseqüência dessas providências, distorções, algumas claramente lesivas aos interesses nacionais.³¹

²⁹ Segundo depoimentos de técnicos governamentais ligados ao BEFIEX, os benefícios estipulados pelo Dec. n.º 1.219 estão sendo estendidos de forma a “englobar” os previstos no Dec. n.º 1.236, havendo quase que uma natural opção empresarial pelo 1.219. Se assim for, as restrições aqui atribuídas ao 1.236 poderão ser em parte extensivas ao 1.219.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Em início de outubro de 1973, a imprensa noticiava que firmas produtoras de aço, aproveitando a redução das tarifas de importação, estavam exportando e importando seus próprios produtos, que nem sequer eram desembarcados no exterior. Com isso beneficiavam-se dos incentivos às exportações, sem qualquer criação de divisas. Ver: *Jornal do Brasil*, 5/10/1973.

VI

EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES

6.1

Considerações Preliminares

A crescente necessidade de importações de mercadorias e serviços de todo tipo para o funcionamento de qualquer sistema produtivo, especialmente de países em desenvolvimento, é fato trivial. Segundo estudos recentes, que vêm procurando tornar mais realista a teoria do comércio internacional,¹ existem dois tipos de “necessidades de importações”: aquelas devidas à escassez absoluta de certos recursos naturais, tais como minérios, combustíveis, clima e solos adequados, etc., e as devidas à inelasticidade da oferta, para as quais seriam altamente crescentes e, em alguns casos, insuportáveis os custos de substituição pela produção doméstica, pelo menos por algum tempo.

Qualquer país na atualidade defronta-se com os dois tipos de necessidades, em proporções que variam segundo as características de cada economia.

Considerando mais especificamente a situação de países em desenvolvimento, o segundo tipo de “necessidades” de importações englobaria os seguintes grupos de produtos:

produtos de reduzido mercado local, para os quais ainda não se tornaram rentáveis os investimentos internos substitutivos

¹ De autoria de Kravis e Linder, principalmente. Ver, a propósito, I. Kravis: “Availability and other Influences on the Commodity Composition of Trade”, in *Journal of Political Economy*, vol. 64 (abril, 1956).

de importações, mesmo com proteção tarifária e/ou financiamentos facilitados. Incluem-se nesse grupo uma variada gama de bens de consumo, insumos (aços especiais, produtos químicos, etc.) e bens de capital pouco utilizados na economia;

produtos com “pontos de estrangulamento” no aumento de produção a curto prazo, incluindo-se nesse caso os já produzidos no país, mas que por um outro fator permanecem relativamente escassos. Essa escassez poderá dever-se à insuficiência “física”, temporária ou crônica, da capacidade produtiva, em função da insuficiência de alguns fatores de produção, tais como mão-de-obra qualificada, equipamentos necessários, *design*, etc., ou a certas medidas de política econômica (de sentido liberalizante);

produtos intensivos de tecnologia “não conhecida”, incluindo-se os casos de monopólios tecnológicos ou conhecimentos de difícil aquisição doméstica ou no mercado internacional;

produtos importados sazonalmente ou esporadicamente, em face de alguma insuficiência temporária da oferta doméstica (trata-se, no caso, de produtos agropecuários).

As necessidades derivadas de escassez absoluta de certos recursos naturais são praticamente irremovíveis a menos que ocorram grandes revoluções tecnológicas. Por outro lado, parece prudente esperar agravamento das necessidades de importações de todo tipo quando se ativa o crescimento da economia, como vem ocorrendo recentemente no Brasil. Tanto o crescimento da produção quanto principalmente dos investimentos levam ao aumento dessa procura, principalmente em sistemas produtivos sujeitos a rápidas e drásticas transformações. Também os bens de consumo “não-essenciais” são crescentemente demandados em função dos aumentos de renda, desde que o país tenha optado por uma política mais liberal de importação. Essa política “liberal”, inclusive, poderá explicar também parte do crescimento da demanda de bens de capital e outros produtos “substituíveis” pela produção interna.

Não parece necessário alongar esse arrazoado para concluir que a situação “normal” de uma economia em crescimento acelerado e extrovertido como a brasileira é apresentar níveis crescentes de expansão das importações.

6.2

Composição das Importações

Como já apresentado, no período 1967/72 tais importações evoluíram a uma taxa anual média de 24% (em valor corrente FOB). As Tabelas VI.1 e VI.2 apresentam a composição da pauta por setores de atividades e por usos, assim como a contribuição de cada grupamento à taxa de crescimento.²

Observa-se claramente a crescente predominância das importações de bens de capital (grupos 16 e 17 da Tabela VI.1 e primeira linha da Tabela VI.2) que, em média, responderam por cerca de 37% do valor total mas que “explicaram” quase metade da taxa de crescimento (48%). Enquanto em 1967 representavam menos de 32% da pauta, em 1972 já atingiam mais de 42%. Seguem-se os bens intermediários, cuja taxa de crescimento fica abaixo da média, embora participem com 48,5% do valor total. Têm destaque nesse grupo os produtos minerais (item 5) com participação média de 12,8%, e os produtos químicos, com 13,9%.

No conjunto dos bens de consumo há uma interessante constatação. Os bens de consumo durável “explicaram” 8% da taxa de crescimento, enquanto os de consumo não-durável (em geral, alimentos), embora detivessem participação média algo superior, “explicaram” tão-somente 6%, apesar de apresentar taxa de crescimento também elevada. Isto se explica pela política liberal adotada e pelo crescimento da renda, bem como

$$\bar{r} =$$
$$r_i =$$
$$a_i =$$

² Utilizando-se a fórmula:

$$\bar{r} = \sum_{i=1}^n a_i \cdot r_i$$

onde: \bar{r} taxa anual média de crescimento das importações totais;

r_i taxa anual média de crescimento das importações do grupo i.

a_i participação anual média do grupo i no total das importações.

A “contribuição” de cada grupo i à taxa de crescimento será dada pela relação percentual

$$\frac{a_i \cdot r_i}{\bar{r}}$$

TABELA VI.1

IMPORTAÇÕES FOB (POR SEÇÃO DA NAB) —
PERÍODO 1967 A 1972

	1967		1968		1969		1970		1971		1972		Taxa Média Anual de Crescimento	Contribuição à Taxa
	US\$ 1.000	%												
0 — Transações especiais	10.698	0,74	3.830	0,21	6.728	0,34	14.451	0,38	18.026	0,40	19.794	0,37	13,1	0,07
1 — Animais vivos e produtos do reino animal	38.625	2,68	38.658	2,68	31.768	1,71	32.628	0,85	33.579	0,73	36.279	1,13	1,85	4,4
2 — Produtos do reino vegetal	226.343	15,70	230.192	12,41	213.439	10,71	188.785	7,53	207.132	6,40	231.670	7,13	10,9	0,08
3 — Gorduras e óleos (vegetais e animais)	15.454	1,07	19.891	1,07	14.838	0,74	20.280	0,81	22.801	0,71	25.457	0,60	0,83	0,59
4 — Alimentos, bebidas, vinhos e fumo	8.772	0,61	13.242	0,71	8.419	0,42	11.833	0,47	15.443	0,48	19.683	0,47	0,53	0,09
5 — Minerais	193.962	13,46	256.531	13,83	259.969	13,04	301.085	12,01	406.107	12,56	499.438	11,82	12,79	17,6
6 — Produtos das indústrias químicas e das indústrias conexas	199.195	13,82	265.954	14,34	261.949	13,14	360.009	14,36	428.701	13,26	612.967	14,51	13,90	2,66
7 — Matérias plásticas artificiais, fibras e fibras de celulose, resinas artificiais e manufaturas de tais matérias, borracha natural ou sintética, manufaturas da borracha e manufaturas de borracha	25.901	1,80	45.809	2,47	49.995	2,51	70.128	2,80	93.115	2,94	101.045	2,39	2,49	0,78
8 — Peles, couros, peleteria e manufaturas de tais matérias, artigos de couro e de sebo, artigos de viagem, bolsas e artigos semelhantes, artigos manufaturados de madeira, carvão vegetal, cortiça e suas manufaturas, manufaturas de espartaria e trançada	836	0,06	1.345	0,07	1.216	0,06	2.090	0,08	2.824	0,09	4.748	0,11	0,08	0,03
9 — Matérias utilizadas na fabricação de papel, e suas aplicações	1.197	0,08	1.601	0,09	1.617	0,08	3.439	0,14	3.239	0,10	5.745	0,14	0,10	0,04
10 — Alétiens têxteis e suas manufaturas	43.673	3,03	57.009	3,07	52.306	2,62	63.856	2,55	83.209	2,57	106.985	2,53	2,73	19,6
11 — Alétiens têxteis e suas manufaturas, têxteis de guarda-chuva e semelhantes	10.692	0,74	29.858	1,61	24.314	1,22	39.057	1,56	56.845	1,76	66.558	1,58	1,41	44,0
12 — Alétiens têxteis e suas manufaturas, artigos de penas, flores artificiais e artefatos de cabelo, leques	104	0,01	522	0,03	560	0,03	1.195	0,05	1.424	0,04	3.258	0,08	0,04	0,04
13 — Manufaturas de pedras, gesso, cimento, amianto, mica e matérias análogas, produtos de vidro e de cerâmica e artigos preciosos, semipreciosos e semelhantes, metais preciosos, folheados e semelhantes	8.296	0,58	9.764	0,53	15.602	0,78	19.408	0,77	22.888	0,71	33.300	0,79	0,69	0,22
14 — Pérolas naturais, pedras preciosas, semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, folheados e semelhantes, metais preciosos, folheados e semelhantes, manufaturas de tais matérias, bijuterias de fantasia, moedas	2.666	0,19	6.912	0,37	5.289	0,27	10.288	0,41	12.430	0,38	16.894	0,40	0,34	44,6
15 — Metais comuns e manufaturas de tais metais	173.697	12,05	201.388	10,87	257.849	12,94	329.956	13,16	430.823	13,32	461.783	10,93	12,21	21,6
16 — Metais comuns e manufaturas de tais metais	19.466	1,42	23.570	1,27	23.506	1,23	32.652	1,28	36.438	1,12	41.438	1,12	27,44	31,3
17 — Material de transporte	118.119	8,20	159.375	8,59	171.582	8,61	195.083	7,78	276.897	8,26	350.156	8,29	8,34	24,1
18 — Instrumentos e aparelhos de ótica, de fotografia e de cinematografia, de medida, de verificação e de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos, optométricos; instrumentos e aparelhos para registro e reprodução, em televisão, por procedimento magnético, de imagens e som	41.829	2,90	64.333	3,47	69.718	3,50	110.084	4,39	135.012	4,17	197.923	4,69	3,85	36,2
19 — Armas e munições	266	0,02	187	0,01	19	0,00	242	0,01	659	0,02	3.304	0,08	0,02	65,0
20 — Mercadorias e produtos diversos não classificados nem compreendidos em outra parte	1.359	0,09	3.884	0,20	2.694	0,13	4.069	0,16	5.846	0,18	8.887	0,21	0,16	45,5
21 — Objetos de arte e objetos para coleções e antiguidades	16	0,00	52	0,00	67	0,00	196	0,01	314	0,01	1.851	0,04	0,01	198,5
Total	1.441.266	100,00	1.855.119	100,00	1.993.242	100,00	2.505.896	100,00	3.234.088	100,00	4.224.088	100,00	100,00	—

TABELA VI.2
 IMPORTAÇÕES POR USOS (1967/72)
 (% em valor FOB)
 US\$

Categorias	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Participação Média	Taxa Média Anual (%)	Contribuição à Taxa de Crescimento (%)
Bens de Capital	31,9	33,7	37,0	37,7	38,9	42,2	36,9	31,2	48,0
Bens Intermediários	52,6	53,1	49,5	47,5	45,3	42,7	48,5	18,9	38,0
Bens de Consumo não-Durável	3,8	4,0	4,4	5,3	6,3	6,6	5,1	38,6	8,0
Bens de Consumo Durável	10,4	9,2	8,1	8,1	8,8	7,7	8,7	16,9	6,0
Outros	1,3	0,0	1,0	1,4	0,7	0,8	0,8		
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	24,0	100,0

FONTES: *Comércio Exterior do Brasil — Importação (1967/71)* e CACEX. *Importação Jan./Dez. 1972*. Elaboração: IPEA.

A elasticidade das importações totais em relação ao PIB, de 2,42, evidencia claramente o sentido da abertura para o exterior do recente crescimento econômico brasileiro, em consequência da política econômica vigente. O acelerado crescimento das exportações permitiu, numa primeira etapa, a virtual eliminação do estrangulamento externo, e, após 1967, a expansão cada vez maior das importações não só de bens e serviços “essenciais” como de quantidades crescentes de bens de consumo.

Esse *export-led growth* contrasta visivelmente com a situação vigente desde o pós-guerra até meados dos anos 60, quando predominou o processo de substituição de importações. A Tabela VI.3 ilustra o contraste através da comparação de diversas “elasticidades” das importações (relações entre taxas de crescimento), em dois períodos distintos:

TABELA VI.3

“ELASTICIDADES DAS IMPORTAÇÕES”: RELAÇÃO ENTRE TAXAS ANUAIS MÉDIAS DE CRESCIMENTO

Relação	Período	
	1953/67	1967/72
Importação total/PIB	0,29	2,42
Import. bens Cap/Form. bruta capital	0,20	1,84
Import. mat. primas e insumos/Prod. Ind.	0,10	1,41
Import. bens consumo/PIB	0,69	2,53

FONTES: *Comércio Exterior*, CIEF, Min. Fazenda (vários números) *Estrutura do Comércio Exterior do Brasil, 1920/1964* IBRE/FGV. *Relatório 1971*, CACEX, Banco do Brasil.
 “Contas Nacionais do Brasil”, IBRE, FGV.
 Retrospectos 1971 e 1972, *Conjuntura Econômica*, n.ºs fev. 1973 e 1972, FGV. Elaboração: IPEA.

Essas sensíveis diferenças estruturais evidenciam a ingenuidade da pretensão de certos economistas de “prever” valores futuros para importações através de funções econométricas ajustadas a séries temporais, quaisquer que sejam os “modelos” adotados e as variáveis independentes consideradas. É certo que conseguem bons ajustamentos e todos os testes aparecem com valores significantes, muito em-

bora o simples bom senso mostre que as “funções de importação” não serão úteis para fins de previsão.

Parece razoável esperar, por outro lado, que a “ordem de grandeza” do ritmo recente de crescimento das importações não se mantenha por muito tempo, mesmo sem alterações drásticas na política econômica. Boa parcela do atual crescimento se deveu aos elevados níveis de investimento recentes, os quais tenderão a se estabilizar, embora em “patamares” mais elevados que os de anos anteriores.

Tudo leva a crer, também, que as necessidades de matérias-primas e bens intermediários importados tenderão a acompanhar o crescimento da produção, principalmente industrial, e nesse caso evoluirão a taxas mais reduzidas. Finalmente, poderá o Governo talvez optar pelo revigoramento de alguma substituição “marginal” de importações, no setor de bens de capital, principalmente, visando especialmente aos efeitos sobre o crescimento industrial interno.³ Essas considerações parecem indicar a igualmente pouco válida “previsão” de alguns que simplesmente extrapolam os valores atuais, utilizando-se das “elasticidades” recentes, numa pretensão supostamente realista. Passa-se, no caso, ao extremo oposto dos métodos econométricos, sem qualquer fundamento analítico.

A verdade é que qualquer exercício de “previsão” parece temerário, e o acerto mera coincidência. Procurar prever o comportamento das importações de mais de 400 tipos de equipamentos e de variedade bem maior de insumos de todo tipo, sujeitas a imprevisíveis flutuações de preços e a possíveis mudanças na própria política econômica do Governo, não parece realmente tarefa das mais fáceis.

6.3

Preços, Quantidades e Qualidades

A simples observação dos índices de *quantum* e de preços das importações de mercadorias revela claramente a total predominância do crescimento “quantitativo”.

³ Recentes declarações do Governo (maio 1973) quanto à criação de um esquema de financiamento da demanda de bens de capital nacional, em condições equivalentes às vigentes internacionalmente, através do BNDE, parecem dar apoio a tal possibilidade.

A Tabela VI.4 apresenta os índices dos principais grupos de mercadorias importadas:

TABELA VI.4
 IMPORTAÇÃO: ÍNDICES DE *QUANTUM*
 (TONELADA) E PREÇOS (US\$)
 (BASE: 1965/67 = 100)

Anos	Categorias							
	Geral		Extrat. Mineral		Ind. Transf.		Prod. não-Indust.	
	Q.	P.	Q.	P.	Q.	P.	Q.	P.
1967	115	102	99,4	104	119	101	111	105
1968	142	105	116	104	162	100	122	102
1969	148	103	126	97,6	173	98,5	112	99,3
1970	178	105	147	102	218	102	99,0	97,0
1971					289*	101*		

FONTE: Índices Econômicos Nacionais, *Conjuntura Econômica*, (junho, 1973).

* Estimativas do IPEA.

Nota-se a quase estabilidade dos preços, contrastando com a expressiva expansão quantitativa, especialmente das importações de produtos industriais. Nesse grupo, apenas os produtos das indústrias de material elétrico e material de transporte evidenciaram crescimentos mais expressivos de preços (11,3% para material elétrico e 23% para material de transporte, em relação à base 1965/67), o que pode em parte ser interpretado como resultado da simples mudança de qualidade dos produtos adquiridos. Esse “efeito qualidade” pode continuar presente, apesar da utilização da base-móvel.

Para talvez melhor ilustrar essa mudança qualitativa, recorreu-se à comparação dos índices de valores médios (Laspeyres, base 1967)

e índices de preço com base-móvel, da *Conjuntura Econômica*. A Tabela VI.5 apresenta essa comparação para alguns setores industriais:

TABELA VI.5

ÍNDICES DE PREÇOS E “VALOR MÉDIO”
(US\$ P/TONELADA) DAS IMPORTAÇÕES

Produtos	Índice de “Valor Médio” (1971; base 1967 = 100)	Índices <i>Conjuntura</i> (1970; base 1965/67 = 100)
Químicos	149,8	80,4
Metalúrgicos	103,8	125,7
Mecânicos	119,9	101,4
Mat. Elétrico	137,4	110,8
Mat. Transporte	357,4	109,8
Instr. e Ap. Diversos	218,0	

FONTES: *Comércio Exterior do Brasil*, CIEF, vários n.ºs. *Conjuntura Econômica*, Junho 1973. Elaboração: IPEA.

Observam-se as maiores diferenças, em termos de produtos tecnologicamente mais sofisticados, nos ramos de indústrias química e de material de transporte, seguidos das indústrias mecânica e de material elétrico. Nota-se, por outro lado, alguma “deterioração” na composição qualitativa dos produtos da indústria metalúrgica, o que se deve às maciças importações de metais em bruto, em lugar de produtos já elaborados. Situação inversa ocorreu com os produtos da indústria química, onde se observa um elevado aumento da participação de produtos mais valiosos, tais como de compostos orgânicos, cujo valor médio em 1971 é 141,7% mais elevado que o de 1967.

6.4

Importações Industriais e Não-Industriais

A composição das importações de produtos industriais, as quais já atingem 80% do total das importações (em 1971), mostra a crescente predominância dos segmentos “modernos” da indústria de transformação: metalúrgica, mecânica, material elétrico, material de transporte e química. As Tabelas VI.6 e VI.7 apresentam a composição por gêneros de indústrias e os índices de *quantum* das importações,

TABELA VI.6
 IMPORTAÇÃO A PREÇOS CORRENTES (US\$ 10⁶)

Setores	1966		1967		1968		1969		1970		1971	
	US\$ 10 ⁶	%										
Metalurgia	189,2	12,6	169,5	10,2	197,4	9,3	245,7	10,9	333,6	11,5	442,8	12,0
Mecânica	188,2	12,2	229,0	13,7	357,8	16,8	396,6	17,5	510,1	17,6	757,4	20,5
Material Elétrico	83,2	5,6	98,9	5,9	150,3	7,0	177,9	7,9	240,6	8,3	281,1	7,6
Material de Transporte	118,2	7,9	152,8	9,2	161,1	7,6	229,9	10,1	277,4	9,6	338,0	9,1
Papel	24,8	1,7	34,2	2,1	53,6	2,5	48,9	2,2	59,5	2,1	79,3	2,1
Química	276,4	18,4	285,8	17,1	413,2	19,4	392,3	17,3	520,2	18,0	621,7	16,8
Têxtil	4,1	0,3	9,6	0,6	28,5	1,3	25,1	1,1	34,8	1,2	41,4	1,1
Alimentos	55,1	3,7	83,6	5,0	77,0	3,6	68,3	3,0	88,9	3,1	94,8	2,6
Diversos	36,9	2,5	42,4	2,5	62,9	2,9	67,4	3,0	99,5	3,4	122,6	3,3
Subtotal	970,7	64,9	1 105,8	66,3	1 501,8	70,4	1 652,1	73,0	2 164,6	74,8	2 779,1	75,1
Outras	41,7	2,8	64,8	3,9	84,7	4,0	83,8	3,7	111,8	3,9	176,0	4,7
Total Industrial	1 012,4	67,7	1 170,6	70,2	1 586,5	74,4	1 735,9	76,7	2 276,4	78,7	2 955,1	79,8
Imp. Não-Industrial	483,8	32,3	496,8	29,8	545,4	25,6	528,8	23,3	617,8	21,3	746,3	20,2
Total Importações	1 496,2	100,0	1 667,4	100,0	2 131,9	100,0	2 264,7	100,0	2 894,2	100,0	3 701,4	100,0

FONTE: Ver, Wilson Suzigan *et alii*: *Política de Incentivo ao Crescimento Industrial: Avaliação e Perspectivas, 1968/1972.*

TABELA VI.7

ÍNDICES DE *QUANTUM* DAS IMPORTAÇÕES INDUSTRIAIS

(1966 = 100)

Setores	1967	1968	1969	1970	1971	Média 1971/67 % ao Ano
Metalurgia	91,3	103,3	127,4	143,0	190,0	20,0
Mecânica	141,5	210,2	241,1	311,0	462,0	34,5
Material Elétrico	115,9	164,7	197,0	254,0	297,0	26,5
Material de Transporte	107,1	112,0	152,0	177,0	216,0	19,2
Papel	133,0	215,0	194,0	227,0	303,0	23,0
Química	108,0	174,0	173,0	244,0	292,0	28,2
Têxtil	221,0	1 116,0	972,0	1 463,0	1 741,0	66,5
Alimentos	141,0	135,0	132,0	155,0	166,0	4,1
Diversas	95,0	140,0	143,0	204,0	251,0	27,5
Outras	155,0	205,0	206,0	265,0	417,0	28,1
Total	116,0	157,0	176,0	223,0	289,0	25,7

FONTE: Wilson Suzigan, *et alii*, ver Tabela VI.6.

ressaltando o dinamismo dos setores mencionados. Parece interessante confrontar tais índices com os correspondentes índices de *quantum* da produção das indústrias de transformação, apresentados na Tabela VI.8. Nota-se que o crescimento industrial vem sendo liderado em grande parte pelas indústrias citadas.

As importações não-industriais se constituem principalmente de combustíveis (sendo o óleo cru de petróleo o item mais importante) e alimentos em bruto (trigo, principalmente), as quais sabidamente suprem a economia de bens de difícil disponibilidade interna (Tabela VI.9).

É de se notar a perda de participação tanto do trigo quanto do petróleo (este em menor proporção), que se deve ao acentuado crescimento dos demais produtos anteriormente assinalados.

TABELA VI.8
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
ÍNDICES DE *QUANTUM*
(1966 = 100)

Setores	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Média 1967/72 em % ao Ano
Minerais não- Metálicos	99,5	125,6	136,6	150,7	168,0	190,5	13,9
Metalurgia	99,6	123,7	132,3	140,1	161,3	179,9	12,6
Mecânica	97,7	119,8	132,6	154,5	198,8	246,2	20,3
Material Elétrico	111,4	142,5	155,4	162,4	187,1	228,1	15,4
Material de Transporte	94,3	118,6	144,4	158,8	189,8	227,7	19,3
Madeira	96,9	113,2	132,2				
Mobiliário	87,8	93,2	93,3				
Papel e Papelão	112,8	122,8	138,9	146,0	149,8	158,8	7,1
Borracha	104,1	125,0	131,3	153,4	171,8	197,9	13,7
Couros	106,7	120,1	120,6	125,4			
Química	100,5	118,4	134,2	159,6	176,5	204,0	15,2
Têxtil	91,6	114,1	119,1	119,0	123,6	124,3	6,3
Vestuário e Calçados	100,8	114,4	119,1	140,5	153,7	159,3	9,6
Alimentos	112,1	120,6	136,7	147,8	149,9	170,3	8,7
Bebidas	94,0	101,0	110,1	120,7	131,4	137,3	7,8
Fumo	107,4	114,1	119,0	126,5	132,6	140,5	5,5
Total da Indústria de Transformação	101,7	118,9	131,3	145,0	159,6	180,3	12,1

FONTE: Wilson Suzigan *et alii*, ver Tabela VI. 6.

TABELA VI.9
PRINCIPAIS IMPORTAÇÕES DE PRODUTOS
NÃO-INDUSTRIAIS
(US\$ milhões FOB)

Produtos	Anos			
	1966/70	% p/Total	Imp. 1972	% p/Total Imp.
Trigo	137,6	7,6	122,0	2,9
Outros Produtos Vegetais e Animais	129,1	7,1	187,7	4,4
Petróleo	193,4	10,6	397,0	9,4
Outros Prod. Minerais	50,2	2,8	95,0	2,2

FONTE: *Relatório do Banco Central*, 1972.

6.5 Origem das Importações

A Tabela VI.10 apresenta a origem das importações brasileiras no período em análise, por países e blocos econômicos.

É interessante notar a tendência à diversificação das áreas de suprimento, em analogia à diversificação dos mercados das exportações. Em ambos os sentidos das relações comerciais, assumem importância crescente os países da Comunidade Econômica Européia (antigo Mercado Comum Europeu), bem como o Japão, Canadá e "outros" países. Nota-se, contudo, uma importante diferença: as importações provenientes da ALALC que, em 1967, representavam 13% do total, em 1972 chegam a apenas 8,5%, em consequência de crescimento médio só superior ao das compras dos países socialistas (COMECON).

Nessas condições, surgiram, nos últimos anos, algumas alterações nos resultados líquidos das relações comerciais do Brasil. A Tabela VI.11 mostra que se passou de um *deficit* de US\$ 25,8 milhões com os países da ALALC, em 1967, para um *superavit* de US\$ 55,6 milhões, enquanto o *superavit* em relação à CEE se transformou, em 1972, em pequeno *deficit*. Acentuou-se sobremaneira o *superavit* com os países socialistas, o mesmo ocorrendo com o *deficit* em relação aos Estados Unidos, resultado este que foi o principal responsável pelo saldo negativo global no último ano.

Parece interessante então observar que nem sempre a diversificação indiscriminada de mercados e áreas de suprimento constitui-se necessariamente em boa norma de política. Às vezes, o interesse em adquirir bens e serviços de determinados fornecedores não coincide com as possibilidades mais imediatas de exportação para os mesmos mercados, pelo menos em proporções equivalentes. Embora na atualidade o comércio esteja consideravelmente multilateralizado, parece ainda assim conveniente incorporar, nas estratégias de comércio exterior, adequadas atitudes no sentido de atenuação de tendências "desequilibradoras". Pelo que consta, as autoridades parecem atentas ao fato. Recentes iniciativas em relação ao mercado norte-americano, por exemplo, onde o desequilíbrio é mais marcante, bem atestam tal preocupação.⁴

⁴ Recentemente, o Ministro do Planejamento tem tomado algumas iniciativas importantes nesse sentido. Por exemplo, ao tentar "abrir" o mercado da costa oeste dos Estados Unidos aos exportadores brasileiros. As exportações brasileiras dirigem-se até agora quase exclusivamente para a costa leste, em especial ao mercado de Nova York e adjacências, desprezando-se assim grandes possibilidades de diversificação dentro do próprio mercado americano.

TABELA VI.10
 ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS,
 POR PRINCIPAIS ÁREAS ECONÔMICAS
 (1967 — 1972)

Países	Em Milhões de Dólares FOB						Participação Anual						Participação Média no Período	Taxa de Crescimento	Participação na Taxa de Crescimento
	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1967	1968	1969	1970	1971	1972			
Estados Unidos	510,4	612,7	613,2	823,8	954,9	1 212,3	35,4	33,0	30,8	32,9	29,4	28,7	31,7	18,9	6,0
Canadá	16,0	32,2	34,6	61,3	88,0	84,5	1,1	1,7	1,7	2,4	2,7	2,0	1,9	39,0	0,7
ALALC	187,0	226,3	241,8	263,7	271,2	359,1	13,0	12,2	12,1	10,5	8,4	8,5	10,8	13,9	1,5
CEE	289,5	403,7	456,2	571,0	782,4	1 148,9	20,1	21,8	22,9	22,8	24,1	27,2	23,2	31,0	7,2
AELC	161,5	221,4	272,4	309,3	404,0	494,2	11,2	11,9	13,7	12,3	12,4	11,7	12,2	25,0	3,0
COMECON	68,7	79,4	62,6	51,5	99,7	80,3	4,8	4,3	3,1	2,1	3,1	1,9	3,2	3,2	0,1
Japão	45,0	65,9	94,6	159,3	228,9	283,0	3,1	3,6	4,8	6,4	7,1	6,7	5,3	44,0	2,3
Outros	163,2	213,5	217,8	267,0	416,4	561,8	11,3	11,5	10,9	10,6	12,8	13,3	11,7	28,0	3,2
Total	1 441,3	1 855,1	1 993,2	2 506,9	3 245,5	4 224,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	24,0	24,0

FONTES: *Comércio Exterior do Brasil 1967, 1969 e 1970* vol. II — CIEF; Ministério da Fazenda, *Relatório Anual do Banco Central do Brasil, 1972*.

Elaboração: IPEA.

TABELA VI.11

DEFICITS E SUPERAVITS NA BALANÇA COMERCIAL

(1967 — 1972)

	Em Milhões de Dólares FOB					
	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Estados Unidos	37,2	14,3	3,4	— 147,8	194,9	— 311,2
Canadá	0,3	5,9	6,0	20,7	45,2	32,7
ALALC	— 25,8	— 33,2	12,3	39,2	83,5	55,6
MCE	162,5	75,8	226,8	199,5	11,4	12,6
AELC	44,5	— 2,1	9,1	22,6	105,1	27,7
COMECON	28,3	42,0	66,4	72,0	29,2	150,9
Japão	11,1	— 7,3	10,7	14,4	70,5	91,6
Outros	— 45,4	— 57,4	20,3	77,5	72,3	32,3
Total	212,7	26,2	318,0	227,9	— 363,9	— 237,0

FONTE: *Vide* Tabela VI.10.**6.6****Os Fatores Explicativos**

Não há qualquer dificuldade em determinar as principais variáveis explicativas da demanda de importações. O difícil, como já assinalado, é obter relações paramétricas confiáveis.

Claramente o valor total importado correlaciona-se diretamente com o produto interno ou, mais especificamente, com o produto industrial (de vez que a importação de insumos agrícolas tem menor participação no total) e com a formação bruta de capital, e inversamente com a taxa de câmbio real, sendo a “intensidade” dessas correlações em parte acentuada ou atenuada pela orientação da política econômica governamental. Veja-se, por exemplo, os números da Tabela VI.12.

GRÁFICO IV

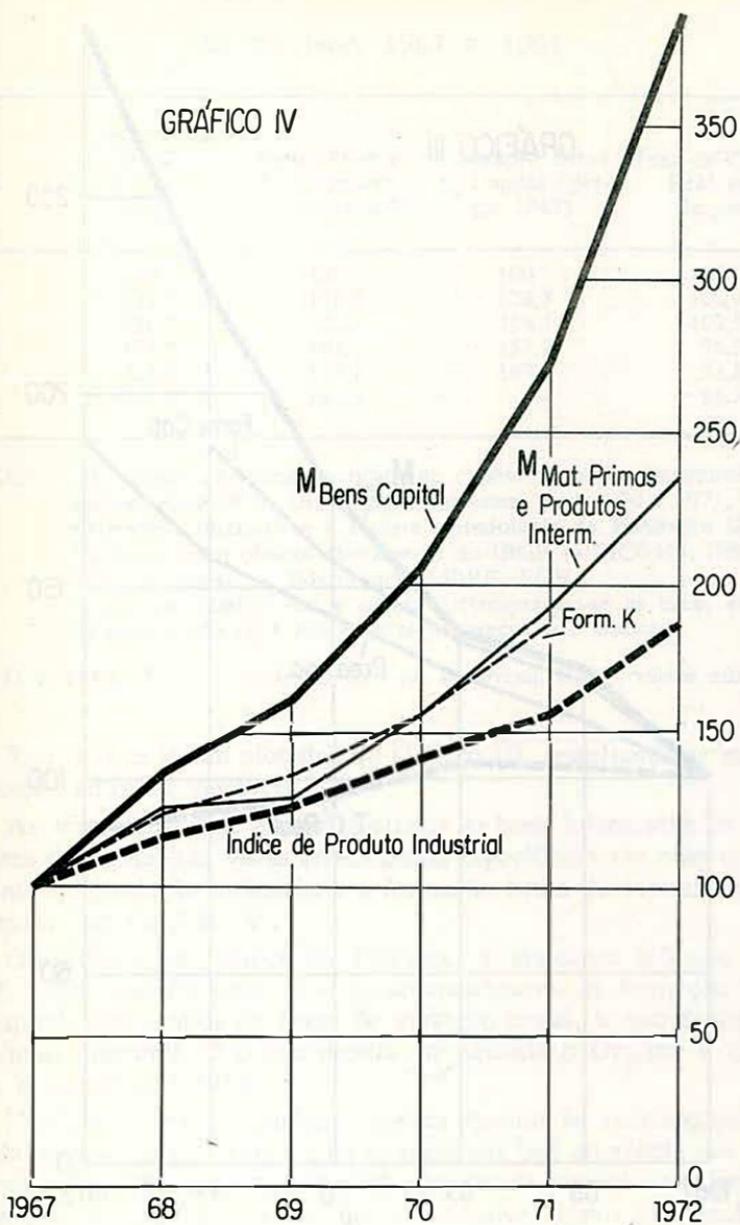


GRÁFICO III

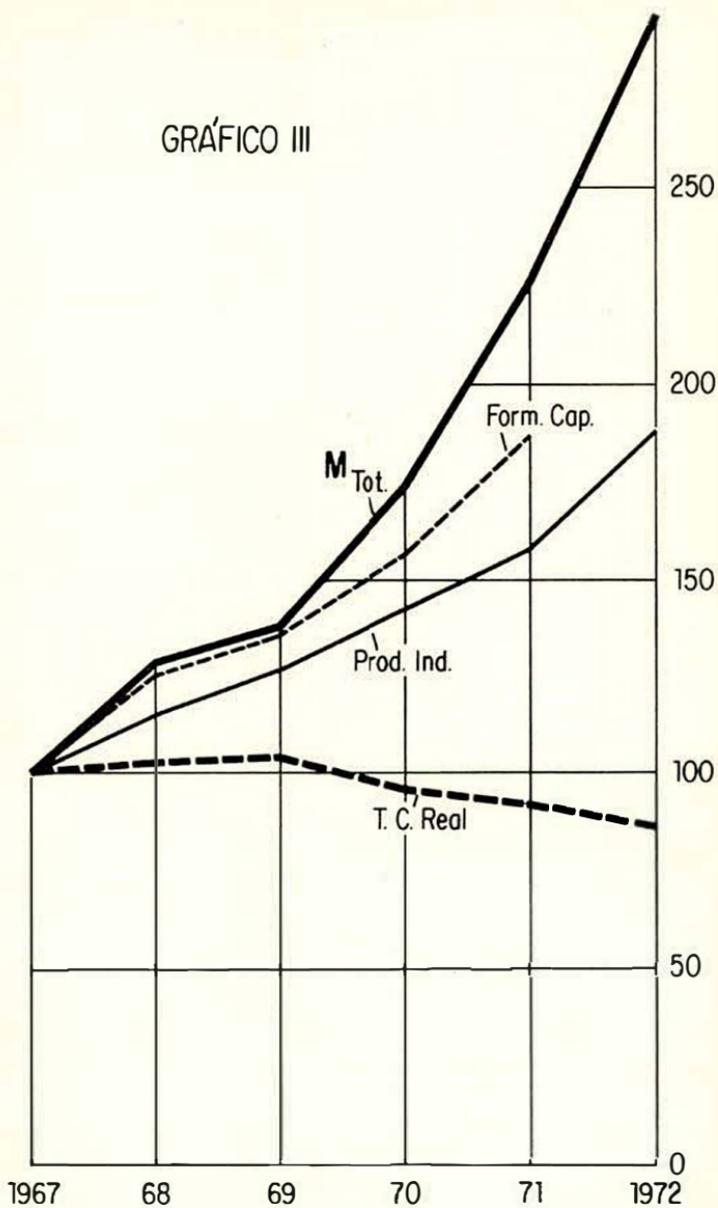


GRÁFICO IV

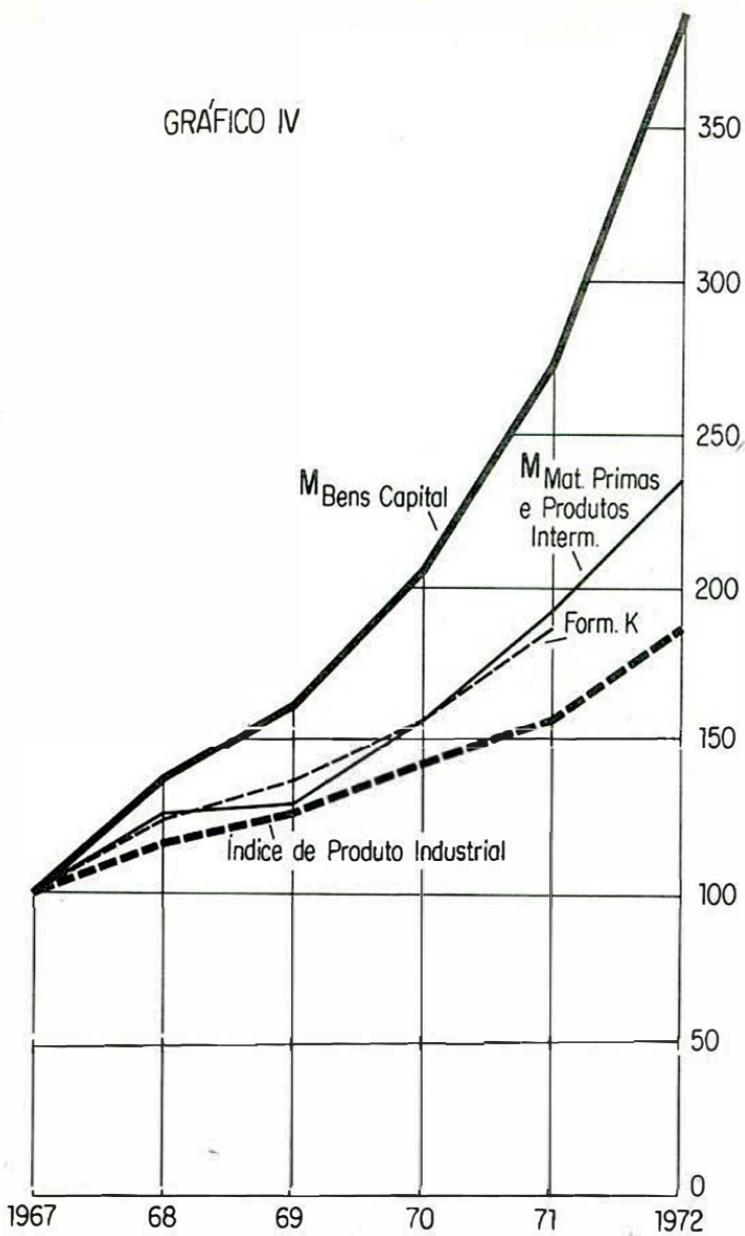
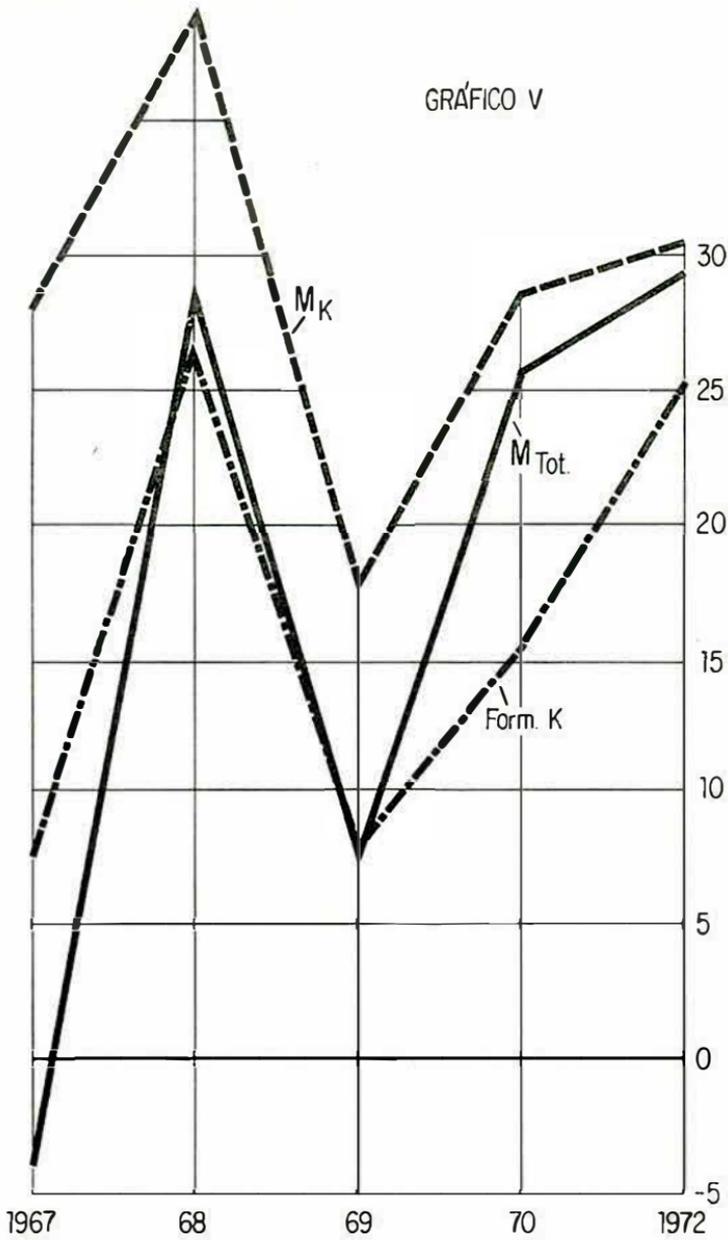


GRÁFICO V



6.7

A Proteção Tarifária

De março de 1967 até fins de 1968, as tarifas referentes ao imposto de importação permaneceram em níveis bastante inferiores aos de anos anteriores e posteriores a esse período, em consequência da reforma tarifária de 1966.

A Tabela VI.13 apresenta as médias das tarifas de importação por classes de produtos, nos três períodos assinalados:

TABELA VI.13
TARIFAS DE IMPORTAÇÃO POR CLASSES DE USOS
(MÉDIAS NÃO-PONDERADAS, TAXAS NOMINAIS)
(%)

Classes	1964/66	1967	1973 (março)
Bens de Consumo não-Duráveis	73	54	84
Bens de Consumo Duráveis	80	64	83
Combustíveis e Lubrificantes	65	48	25
Bens Intermediários Metálicos	47	34	49
Bens Intermediários não-Metálicos	37	27	34
Materiais de Construção	62	44	47
Bens de Capital p/Agricultura	32	25	31
Bens de Capital para Indústria	49	36	44
Bens de Capital para Transporte	55	42	47
Totais das Importações	54	39	49

FONTES: Paul G. Clark: *"Brazilian Import Liberalization"*, (set. 1967), Williams College (mimeo), para os períodos 1964/66 e 1967. Os dados de 1973 foram compilados pelo IPEA da legislação tarifária vigente em março deste ano: "Tarifa Aduaneira e Legislação Básica de Comércio Exterior" Min. Fazenda, vol. I, 1972.

Nota-se que a liberação foi bem sensível em 1967, reduzindo-se a proteção média em quase 30%. As alterações a partir de então resultaram nas alíquotas apresentadas para o ano de 1973, que espe-

lham a situação mais recente. Tais níveis, contudo, ficam ainda abaixo dos verificados antes de 1967.⁵

É preciso, não obstante, considerar com muito cuidado os dados apresentados. Sabe-se, por exemplo, que as tarifas nominais em muitos casos, são superiores às reais, desde que, como já ressaltado, são frequentes os casos de isenções e reduções. Paul Clark estima que tais reduções resultam em tarifas reais de cerca de 60% das tarifas nominais vigentes para as três categorias de bens de capital.

Nos últimos anos, pode-se considerar a vigência de reduções ainda maiores, embora não tenha sido possível chegar a médias razoáveis. Essa suposição deve-se à crescente atuação do CDI, que tem por norma isentar inteiramente de impostos os projetos enquadrados em seus critérios de prioridades.

Por outro lado, o próprio mecanismo recente de desvalorizações cambiais tem contribuído de certa forma para reduzir a proteção real. Foi visto no capítulo referente à política cambial que as desvalorizações são, em geral, inferiores às diferenças das taxas de crescimento dos preços internos e internacionais, sendo tais diferenças justificadas pelos "ganhos de produtividade da economia brasileira" (*Relatório do Banco Central*, 1971). Esse argumento pode ser igualmente usado para justificar a redução da proteção tarifária à produção nacional, donde se conclui que há, de fato, a intenção da manipular a taxa cambial também com essa intenção.

* * *

Também as importações contingenciadas a compras do produto nacional para fins de isenção tarifária, como já mencionado no capítulo referente à política de importações, contribuem para reduções das tarifas de matérias-primas e bens intermediários. Deve-se ainda assinalar as isenções provenientes de incentivos regionais (SUDENE, SUDAM, etc.) e as decorrentes do mecanismo do *draw-back*, as quais vêm assumindo importância crescente nos últimos anos. Até mesmo a instituição da zona franca de Manaus já assume importância considerável, podendo explicar boa parcela das importações de bens de consumo, tão ativas nos últimos anos. Enfim, são tantos os mecanismos

⁵ O Governo mostrou-se algo preocupado com a evolução e a composição das importações em 1967 e 1968, em grande parte como consequência das novas tarifas. A proporção das importações de bens de consumo, por exemplo, passou de pouco mais de 11% do total, em 1966, para 14,2%, em 1967, e 13,2%, em 1968, caindo posteriormente em 1969. Vale observar que as elevações das tarifas dos bens de consumo foram ao ponto de superar os níveis vigentes antes da reforma de 1967.

recentes de reduções tarifárias que os níveis nominais perdem muito de sua representatividade efetiva.

Pode-se afirmar, por outro lado, que tais mecanismos surgiram ou se intensificaram após 1967; logo, é bem possível que afinal não se tenha realmente alterado a decisão liberacionista de fins de 1966. O que ocorreu, na verdade, foi a prevalência, a partir de 1968, de mecanismos *mais seletivos* de liberalização em termos setoriais (bens de capital, insumos industriais, etc.), regionais (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, etc.) ou mesmo para correção de certas anomalias no abastecimento interno.

Se tais mecanismos, por um lado, trazem a vantagem de permitir maior controle do Governo no que concerne aos objetivos da liberalização, por outro podem acarretar certas distorções, na medida em que nem sempre obedecem a estratégias econômicas bem delineadas em termos setoriais ou regionais. Nessas condições, poderiam até ser preferíveis reduções sensíveis das taxas nominais para certos grupos de produtos em substituição à vigência de elevadas tarifas e grande frequência de isenções específicas, desde que nem sempre existem, como ressaltado, critérios bem definidos de concessão de tais isenções.⁶ Em resumo, ou bem se usam os mecanismos seletivos de liberalização com base em critérios bem definidos de prioridades setoriais ou regionais, ou se eliminam os mesmos, substituindo-os por tarifas médias (efetivas) mais reduzidas. A "seletividade" sem critérios bem definidos pode involuntariamente se transformar em discriminação aleatória.

Pode-se concluir, contudo, que a liberalização foi um fato, seja através de alguma redução tarifária, seja da utilização de mecanismos seletivos, e sem dúvida tal política vem contribuindo para o crescimento recente das importações, embora pareça muito difícil estimar em que proporção.

Essa conclusão reforça a idéia de que a substituição de importação nos últimos anos não se processou efetivamente, talvez nem mesmo nos setores específicos mencionados nos documentos oficiais. Tal aspecto é a seguir examinado.

⁶ Segundo informações dos próprios membros do CDI, a existência de listas de prioridades não tem grande importância na sistemática de aprovação de projetos para fins de concessão de isenções tarifárias (impostos de importação, IPI, etc.). Qualquer outro projeto considerado factível poderá gozar dos mesmos benefícios; admite-se que sendo o empresário elemento responsável, caberá ao mesmo também a responsabilidade do adequado aproveitamento dos benefícios concedidos. Nessas condições, até mesmo a existência do órgão poderia ser questionada. No fundo, prevalece apenas uma discriminação contra aqueles que por alguma razão (talvez a simples falta de informação) não apresentam seus projetos.

6.8

A Substituição de Importações

O simples fato de as importações crescerem a taxas muito superiores às da produção interna, em termos gerais e em quase todos os setores industriais, já sugere a não prevalência da substituição de importações como uma das "fontes" do crescimento industrial.

Veja-se, por exemplo, a Tabela VI.14, onde se apresentam as participações das importações na oferta interna:⁷

TABELA VI.14

PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES NA OFERTA INTERNA*

(%, A PREÇOS CORRENTES)

Setores	1967	1971
Metalurgia	13,8	18,3
Mecânica	31,1	37,7
Mat. Elétrico	12,3	22,0
Mat. Transporte	11,7	14,5
Papel e Papelão	8,2	13,5
Química	17,3	17,7
Têxtil	0,8	2,1
Alimentos	3,1	2,5
Diversos	17,2	29,7
Total	10,3	14,0

FONTE: IPEA, ver Tabela VI.6.

* Os cálculos baseiam-se na fórmula:

$$\frac{M_j}{M_j + P_j (1 - a_{jj}) - X_j}$$

M_j = valor das importações do setor j ;
 P_j = valor da produção do setor j ;
 X_j = valor das exportações do setor j ; e
 a_{jj} = coeficiente de autoconsumo do setor j , proveniente da matriz de insumo produto elaborada pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP).

⁷ Dados constantes da pesquisa: *Política de Incentivo ao Crescimento Industrial, Avaliação e Perspectivas, 1968/72, op. cit.*

TABELA VI.15

“FONTES” DE CRESCIMENTO DA DEMANDA INDUSTRIAL
(1964/1969, DADOS EM %)

Setores	Demanda Interna	Exportação	Subst. de Importação
Minerais não-Metálicos	101,6	1,6	— 3,2
Metalurgia	114,4	5,8	— 20,2
Mecânica	97,9	3,6	1,5
Mat. Elétrico	109,3	1,3	10,6
Mat. Transporte	108,6	0,5	9,1
Madeira	93,4	8,8	2,2
Mobiliário	100,3	0,4	0,7
Papel	108,1	1,8	9,9
Borracha	103,2	0,2	3,4
Couros e Peles	101,2	0,8	2,0
Química	108,2	2,5	10,7
Farmacêutica	99,3	0,9	0,2
Perfumaria	100,7	0,3	1,0
Plásticos	110,8	0,5	11,3
Têxtil	100,0	1,8	1,8
Vestuário	99,8	0,6	0,4
Alimentos	97,5	2,8	0,3
Bebidas	100,6	0,4	0,1
Fumo	99,3	0,7	
Editorial	98,1	0,8	1,1
Diversos	114,2	2,6	16,8
Total	104,1	2,3	6,4

FONTE: W. G. Tyler, *op. cit.*

Observa-se que, à exceção do setor de alimentos, em todos os demais aumenta e, em alguns casos substancialmente, o quociente das “importações líquidas” sobre a produção. Até mesmo nos setores em que os planos oficiais constataavam possibilidades residuais de substituição de importações, tais como na metalurgia e na indústria química, verificou-se o crescimento do “grau de abertura”.

Uma constatação mais completa, embora menos atual, é oferecida por William G. Tyler, ao detectar as “fontes” de crescimento da demanda de produtos industriais.⁸

⁸ W. G. Tyler: “*Structural Interdependence, Import Substituting Industrialization and Manufactured Export Expansion of Brasil*”; unpublished paper (mimeo); Institut Für Weltwirtschaft, Kill University, 1972.

A metodologia de medida da contribuição do crescimento da demanda interna, das exportações e da substituição das importações no crescimento industrial baseia-se na conhecida fórmula de Hollis Chenery,⁹ porém com as modificações introduzidas por Samuel Morley e Gordon Smith.¹⁰

Tais modificações objetivaram eliminar a subestimativa do “efeito substituição de importação” devido à não consideração dos efeitos da demanda intermediária. A metodologia é apresentada com detalhe tanto no trabalho de Tyler quanto no de Morley e Smith.

A Tabela VI.15 apresenta os resultados finais obtidos por Tyler, apresentados à pág. 20 do seu trabalho.

Mesmo sem considerar rigorosamente os valores apresentados, é ainda assim interessante constatar as “contribuições negativas” da substituição de importações em todos os setores, mas especialmente em metalurgia, material elétrico, plásticos, diversos, química, papel e material de transporte. Nem mesmo em termos “residuais” a substituição de importações chegou a se processar.

⁹ H. B. Chenery “Patterns of Industrial Growth”, *American Economic Review* (set. 1960).

¹⁰ Samuel Morley e Gordon Smith: “On the Measurement of Import Substitution”, in *American Economic Review*, vol. 60, n.º 4 (set. 1970).

VII

FINANCIAMENTO EXTERNO: A "CONTA DE CAPITAL"

7.1

Considerações Gerais

Como já foi visto de forma resumida no Capítulo III, a contrapartida financeira das transações correntes do balanço de pagamentos do Brasil tem sido mais que suficiente para o equilíbrio das contas do setor externo, propiciando, a partir de 1969, crescente acúmulo de reservas.

Assim, a formação de reservas não implica transferência efetiva de recursos para o exterior, o que aconteceria se estas resultassem de saldos em conta-corrente; trata-se, isso sim, de não utilização do total dos recursos creditados ao País.

Na composição da conta de capital predominam empréstimos em moeda, a médio e longo prazos, cujos valores cresceram acentuadamente a partir de 1971. Os investimentos diretos apresentaram cifras modestas até 1971, com aparente inflexão a partir de então, e algumas estimativas preliminares para 1973 aparentemente confirmam a nova tendência. É interessante assinalar que a quase totalidade desses investimentos são efetivados em termos monetários; as importações correspondentes não chegaram a 5% do total em 1972, quando atingiram seu valor máximo no período.

Os organismos financeiros internacionais e governamentais têm sido responsáveis por parcelas reduzidas, em termos relativos, das entradas brutas de empréstimos e financiamentos no País, embora os

valores absolutos tenham crescido sistematicamente. No período 1966/70, essa participação foi de 26,3%, porém, em 1971 e 1972, tais percentagens atingiram tão-somente 15,6% e 9,2%, respectivamente.

As Tabelas VII.1 e VII.2 apresentam a composição da conta de capital e dos financiamentos originários dos organismos multinacionais.

TABELA VII.1
COMPOSIÇÃO DA "CONTA DE CAPITAL" DO BALANÇO DE PAGAMENTOS
(US\$ milhões)

Especificação	1966/70	1971	1972
A. Médio e Longo Prazos			
Entradas:	1.028	2.319	4.788
1. Investimento	114	215	395
Em Equipamento	6	2	19
Em Moeda	108	213	376
2. Empréstimos e Financiamentos	815	2.037	4.305
Em Equipamento	336	658	820
Em Moeda	479	1.379	3.485
3. Outros	99	67	88
Saídas:	623	959	1.305
1. Investimentos	15	47	81
2. Empréstimos e Financiamentos*	489	850	1.193
3. Outras	119	62	31
Saldo	405	1.360	3.483
B. Curto Prazo	**	486	79
Total	405	1.846	3.562

FONTE: *Relatório do Banco Central, 1972.*

* Inclui empréstimos compensatórios.

** Dados não disponíveis.

TABELA VII.2

ORGANISMOS FINANCEIROS GOVERNAMENTAIS
E INTERNACIONAIS

(US\$ milhões)

Organismo	1966/70	%	1971	%	1972	%
EXIMBANK	26,9	9,94	78,5	21,72	75,7	17,22
BID	76,8	28,38	94,5	26,15	134,5	30,58
BIRD	31,1	11,49	105,1	29,08	161,6	36,74
USAID	124,3	45,93	58,5	16,19	27,5	6,25
CFI	1,1	0,41	6,5	1,80	12,3	2,80
KFW	10,0	3,70	18,0	4,98	28,2	6,41
BND	0,4	0,15	0,3	0,08		
Total	270,6	100,00	361,4	100,00	439,8	100,00

FONTE: *Relatório do Banco Central, 1972.*

Como também já mencionado anteriormente, na composição dos empréstimos em moeda participam de forma quase absoluta aqueles originários de transações privadas, entre firmas e/ou bancos nacionais e firmas e/ou bancos de outros países. A regulamentação dessas operações baseia-se nas Resoluções n.ºs 63 e 289 (atualmente extinta) e Lei nº 4.131 (ver Capítulo II). Os aflusos consideráveis de recursos, sob a égide dessa política bastante liberal, resultaram tanto da recuperação econômica do País quanto da crescente disponibilidade de recursos no mercado financeiro internacional, bem como ainda da própria política econômica adotada pelo Governo, o que em muito contribuiu para a recuperação da confiança de investidores e financistas internacionais.

Assim é que esse crescente ingresso líquido pode ser considerado como o principal responsável tanto pelos saldos positivos nos balanços de pagamentos, quanto pelos crescentes níveis de endividamento com o exterior. A Tabela VII.3 apresenta a composição dessa dívida ao fim de 1967, 1970, e em fins de setembro de 1972 (último dado disponível até julho de 1973), notando-se a crescente participação desses empréstimos em moeda.

TABELA VII.3
 ENDIVIDAMENTO EXTERNO DO BRASIL:
 DISTRIBUIÇÃO POR TIPO DE EMPRÉSTIMO
 (US\$ milhões)

Especificação	1967	%	1970	%	Set. 1972	%
Concessionais ou Multinacionais	919	28	1.430	27	1.904	20
AID (PL-480)	623	19	953	18	1.142	12
Entidades Internacionais	296	9	477	9	762	8
<i>Supplier's credits</i>	492	15	847	16	1.619	17
EXIMBANK	164	5	212	4	286	3
KFW e BND			53	1	95	1
Outros	328	10	582	11	1.238	13
Moeda (Res. n.º 63, 289 e Lei n.º 4.131)	656	20	2.277	43	5.332	56
Outros	1.214	37	741	14	666	7
Total	3.281	100	5.295	100	9.521	100

FONTE: "Anexo Especial II" do *Boletim do Banco Central*, 1973.

Observa-se que os empréstimos em moeda já respondem por mais da metade do total da dívida, seguindo-se os chamados "concessionais",¹ que contudo perdem posição relativa no período. Já os *supplier's credits* (créditos resultantes de importações de equipamentos financiados pelos fornecedores) apresentaram pequeno aumento de participação relativa, quase igualando à percentagem dos empréstimos concessionais. Tal elevação resultou dos crescentes volumes de importações de equipamentos financiados em condições cada vez mais favoráveis.

A composição detalhada dos empréstimos e financiamentos provenientes do exterior, bem como a destinação dos recursos por setores produtores são objeto de outra pesquisa em fase de conclusão no IPEA,² razão pela qual não serão aqui analisados tais aspectos. Frisa-se apenas que, à exceção dos empréstimos "concessionais", a

¹ Empréstimos em condições mais favoráveis.

² José Eduardo Carvalho Pereira, *Financiamento Externo para a Indústria Brasileira*.

maior parte das aplicações (do setor privado) encaminha-se para atividades industriais de transformação. Nestas, predominam as indústrias ditas “modernas”, isto é: mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte, química, borracha, farmacêutica e metalúrgica. Já os empréstimos provenientes de organizações internacionais aplicam-se tanto em atividades de infra-estrutura quanto em indústrias de base. Estima-se também que a maior parte dos empréstimos em moeda destina-se a servir de “capital de giro” das atividades industriais (ao menos nominalmente), embora, até à época da redação desta pesquisa (julho 1973), não se conhecessem os resultados finais do estudo mencionado.

Parece interessante apenas registrar, com fins ilustrativos, a destinação setorial dos investimentos diretos, para os quais se dispõem de dados oficiais. É o que a Tabela VII.4 apresenta de forma resumida.

TABELA VII.4

POSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS
E REINVESTIMENTOS ESTRANGEIROS
REGISTRADOS NO BRASIL
(SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE)

(31/12/1972)

Ramos de Atividade	Valor (US\$ milhões)	Composição %
<i>Ind. Extrativa Mineral</i>	48,2	1,4
<i>Ind. de Transformação</i>	2.802,2	82,3
Min. não-Metálicos	105,9	3,1
Metalurgia	267,6	7,8
Mecânica	161,8	4,8
Mat. Elétrico	324,9	9,5
Mat. Transporte	475,7	14,0
Borracha	114,4	3,4
Química	684,5	20,1
Farmacêutica	138,3	4,1
Alimentos	161,1	4,7
Outras	302,6	10,8
<i>Serviço Utilidade Pública</i>	154,4	4,6
<i>Agricultura</i>	24,4	0,7
<i>Serviços</i>	319,5	9,4
<i>Outras Atividades</i>	55,4	1,6
Total	3.401,0	100,0

FONTE: Relatório do Banco Central, 1972.

7.2

O "Hiato de Recursos Reais"

A contrapartida "real" dos *deficits* correntes de balanço de pagamentos, presentes cronicamente não só no Brasil como na maior parte de países em desenvolvimento, é normalmente vista como uma transferência de poupanças, em direção aos países deficitários, dos países em relação aos quais subsistem tais *deficits*. A contabilidade social convencionalmente registra tais valores na "conta de capital" do país, como uma parcela das poupanças totais que financiam a formação bruta de capital e a variação de estoques, isto é, o total dos investimentos.

Talvez em virtude desse fato, os economistas têm sido tradicionalmente levados a imaginar tais recursos como algo que se "adiciona" às poupanças internas disponíveis, financiando parte dos investimentos internos. É com base nessa suposição ainda que são justificadas a necessidade e a oportunidade da manutenção dos *deficits* correntes, embora resultem os mesmos em aumentos do endividamento externo. E tem sido tão forte essa convicção que se chega inclusive a apresentar a inevitabilidade da redução da taxa de crescimento na ausência dos recursos externos, por admitir-se que os investimentos reduzir-se-iam no exato valor desses recursos.³

Essa forma de encarar o papel dos recursos externos, que permanece inclusive implícita na terminologia internacionalmente consagrada da "ajuda externa", já vem sendo criticada desde o início dos anos 60, e estudos recentes demonstraram de fato ser uma suposição às vezes enganosa.⁴ Admite-se já, com certa segurança, que alguma parcela desses recursos apenas substitui parte da poupança interna, levando ao aumento do consumo e não do investimento, embora a

³ Ver, a propósito, o texto da exposição do Ministro Delfim Neto na Câmara dos Deputados, em junho de 1973. À p. 3 é apresentada, inclusive, a decomposição da taxa de crescimento em duas parcelas: uma financiada com recursos internos (cerca de 8,8%) e outra com recursos externos (cerca de 1,2%).

⁴ Ver, por exemplo, entre outros, os seguintes estudos: Trygve Haavelmo, "Comment on Leontief, Wassily: The Rates of Long-Run Economic Growth and Capital Transfer from Developed to Underdeveloped Areas", Study Week on the Econometric Approach to Development Planning, (North-Holland, 1965); K. B. Griffin: "Foreign Capital, Domestic Savings and Economic Development", in *Bulletin*, Oxford University, (May, 1970); Rahman, Md. Anisur: "The Welfare Economics of Foreign Aid", *Pakistan Development Review*, (Summer, 1967); Kaj Areskoug: "External Borrowing: Its Role in Economic Development" (Preager, 1969); Thomas Weisskopf: "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries", in *Journal of International Economy*, vol. 11, n.º 1.

evidência da correlação negativa entre recursos externos e poupança, nas estimativas de “funções poupança”, não pareça suficiente para conclusões definitivas.

Parece prudente, à luz desses fatos, considerar com certa cautela a idéia da “edição” de recursos, especialmente quando a presença de uma dívida crescente a ser amortizada pode implicar custos sociais futuros dificilmente previsíveis, visto que o sistema econômico passa a depender cada vez mais de variáveis fora de controle interno.

Pode-se, contudo, imaginar que alguma parcela desse *deficit* representaria, de fato, uma transferência de recursos que se transformariam em investimentos. Qual teria sido então o montante desses recursos e que importância relativa teriam tido no financiamento dos investimentos internos? A Tabela VII.5 procura apresentar algumas estimativas desse “hiato de recursos reais”, seguindo a terminologia mais recente e já oficialmente adotada.

Observa-se que nas estimativas desses “hiatos” consideram-se as diferenças entre importações e exportações de mercadorias e serviços, não se levando em conta os serviços “não produtivos” (tais como viagens internacionais, corretagens e comissões, aluguéis de filmes, transações governamentais, etc.) e rendas de fatores (juros e lucros), os quais dificilmente podem ser considerados recursos criadores de capacidade produtiva adicional, a menos que se faça alguma ginástica intelectual.⁵ Vê-se, por conseguinte, que os saldos obtidos (linha 1) diferem, às vezes consideravelmente, dos resultados em conta-corrente (linha 2), os quais são usualmente contabilizados como “poupança externa” na Contabilidade Nacional.

A Tabela se completa com a inclusão da conta de capital, ressaltando-se, ao final, a diferença entre as “necessidades” de empréstimos, para fazer face aos *deficits* correntes não cobertos pelos investimentos diretos, e os recursos efetivamente obtidos (linha 3).

Nota-se que a magnitude do “hiato de recursos” de fato se eleva nos dois últimos anos, em grande parte como conseqüência dos *deficits* comerciais. Esse crescimento das importações, como já ressaltado, é explicado basicamente pelo aumento da demanda de bens de capital e insumos de vários tipos, o que, em grande parte, se deveu à retomada do crescimento dos investimentos. Nessas condições, pode ser uma aproximação aceitável considerar os valores desses recursos

⁵ O conceito de “hiato de recursos” não está rigorosamente estabelecido na literatura pertinente. Conquanto seja sempre definido em montante inferior ao *deficit* em C/C, pelo menos no que concerne à renda de fatores, as estimativas exatas variam conforme o julgamento de cada um (ver, por exemplo, o conceito do Banco Central, no *Anexo Especial II, op. cit.*). Adota-se aqui a conceituação que pareceu aos autores a mais adequada.

TABELA VII.5
 HIATO DE RECURSOS REAIS
 (US\$ milhões)

Discriminação	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Total Acumul.
Exp. de mercadorias (FOB)	1 654	1 881	2 311	2 739	2 882	3 987	
Imp. de mercadorias (FOB)	— 1 441	— 1 885	— 1 993	— 2 507	— 3 245	— 4 224	
Serviços "não fatores"* (saldo)	— 168	— 144	— 217	— 275	— 340	— 422	
<i>Hiato de Recursos (1)</i>	45	— 118	101	— 43	— 703	— 659	— 1 377
Outros serviços**	— 102	— 184	— 152	— 187	— 198	— 293	
Rendas dos fatores***	— 257	— 228	— 261	— 353	— 420	— 516	
Transferências	77	22	31	21	14	8	
<i>Saldo em C/C (2)</i>	— 237	— 508	— 281	— 562	— 1 307	— 1 460	— 4 355
Investimento direto (líquido)	76	61	124	132	168	314	
Erros e omissões	— 35	— 1	— 20	92	— 9	337	
A) Necessidade de empréstimos (líquido)	196	448	177	338	1 148	809	3 116
B) Saldo de empréstimos e financiamentos	— 49	480	726	883	1 678	3 248	6 966
Saldo final (B-A) (3)	— 245	32	549	545	530	2 439	3 850

FONTE: Vide Cap. III. Tabela III.1.

* Transporte, seguro e compra de tecnologia (assistência técnica, *royalties*, marcas e patentes).

** Viagens internacionais, despesas do Governo, comissões, assinaturas de jornais e revistas, aluguel de filmes e outros serviços.

*** Lucros e juros.

como poupança efetivamente aplicada, lembrando novamente que mesmo nos dois últimos anos tais valores situaram-se em cerca da metade dos *deficits* em conta-corrente.

A Tabela VII.6 mostra a importância relativa desses recursos na *formação bruta de capital* e no *produto interno bruto*, no período 1967/72.

TABELA VII.6

FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL E “HIATO DE RECURSOS”

(%)

Anos	Taxa de	“Hiato de Recursos”	“Hiato de Recursos”
	Investimento*	PIB**	Formação Capital
1967	14,4	— 0,15	— 1,04
1968	16,7	0,36	2,15
1969	16,5	0,26	1,57
1970	17,4	0,11	0,63
1971	18,5	1,68	9,08
1972	20,0***	1,43	7,15

* Utilizam-se os dados de formação bruta de capital das Contas Nacionais (FGV) até 1969. Para 1970 e 1971 utilizaram-se as estimativas próprias do IPEA, *op. cit.*

** Convertem-se os valores para Cr\$ correntes, utilizando as taxas cambiais médias estimadas pelo IPEA.

*** Estimativa preliminar.

De fato, até 1970, a contribuição externa à formação de capital foi praticamente nula. Em 1971, assumia proporção mais significativa, mas se se admite uma taxa de investimento em torno de 20% para 1972, ter-se-ia já essa participação reduzida para 7,15% (visto que a relação “hiato”/PIB decresceu para 1,43% nesse último ano).⁶ E caso as exportações se elevem em proporção um pouco maior em 1973, ou o ritmo de crescimento das importações sofra um pequeno amortecimento, não será surpreendente que tal participação volte à “ordem de grandeza” dos anos anteriores a 1971, sem que haja necessariamente redução da taxa de investimento e de crescimento da renda.

⁶ Nota-se que esta relação aparece inferior à “oficialmente” divulgada, que é de 2%, visto que nessa última se incluem serviços aqui considerados “não produtivos”, tais como “viagens internacionais”, “aluguéis de filmes”, etc.

Esses dados parecem indicar que carece ainda de comprovação mais rigorosa o sentido taxativo da contribuição desses recursos à taxa de crescimento do PIB. Não fossem os *deficits* comerciais nestes últimos dois anos e, possivelmente, a magnitude dessas proporções teria ficado bem mais reduzida (em 1971 e 1972 os *deficits* comerciais representaram 51,6% e 36% das respectivas estimativas do “hiato de recursos”), sem que houvesse necessariamente redução do crescimento. Ora, suponha-se que o Governo resolva estimular a indústria de bens de capital do País, o que parece já vem ocorrendo. Uma consequência desse fato pode ser o reequilíbrio da conta comercial do balanço de pagamentos (que normalmente apresenta, inclusive, *superavits*),⁷ e assim seriam, possivelmente, bem mais reduzidos os “hiatos de recursos”. Enfim, a “ordem de grandeza” desses recursos e, em consequência, a importância relativa, é algo ainda incerto; não se pode garantir a necessidade imperiosa dos mesmos, embora possam eventualmente ser de alguma importância. Nessas condições, não parece necessariamente constituir peça obrigatória de uma estratégia aberta de crescimento a crescente “importação” de poupanças. Pode ser, simplesmente, fruto de uma circunstância eventual.⁸ A menos que se queira meramente propiciar maiores níveis de consumo utilizando tais recursos, e neste caso o custo social do endividamento pode elevar-se consideravelmente (visto que, neste caso, a transferência não estaria criando capacidade produtiva), não é realmente inquestionável a necessidade de tais recursos, especialmente se as exportações conseguirem manter taxas de crescimento próximas das médias recentes.

7.3

O Endividamento Recente e Seus Fundamentos

Na Tabela VII.5 ressaltou-se, nas três últimas linhas, a diferença entre as necessidades finais de empréstimos e financiamentos, para equilíbrio do balanço de pagamentos, e os saldos efetivamente obtidos. Nota-se que entre 1969 e 1971 prevaleceu um *superavit* sistemático,

⁷ Estimativas preliminares para o 1.º semestre de 1973, divulgadas pelo Governo em 8/8/73 (ver *Jornal do Brasil*, p. 20) confirmavam já um *superavit* de US\$ 100 milhões, e isso apesar da manutenção do crescimento das importações nos níveis médios dos últimos anos.

⁸ Já foi visto, por exemplo, que em 1971 as exportações de alguns produtos tradicionais, especialmente do café, sofreram quedas substanciais em valor, em função da queda dos preços. Com isso, a taxa de crescimento das vendas ao exterior ficou em apenas 6%, levando ao significativo *deficit* comercial. Logo no ano seguinte, contudo, a situação se normalizou.

em torno de US\$ 550 milhões. Em 1972, porém, essa diferença atingiria US\$ 2.439 milhões, como resultado de um ingresso líquido mais de quatro vezes superior às necessidades. Em 1973, segundo tendências preliminares do 1º semestre,⁹ poder-se-ia até prever *superavit* ao nível do dobro do verificado em 1972, em consequência de um saldo de empréstimos e financiamentos que poderia atingir mais de US\$ 5 bilhões, o que contrastaria com a previsão de saldo positivo na balança comercial. Em consequência, seria possível a dívida externa atingir mais de US\$ 14 bilhões ao fim do período.

Por outro lado, esse crescente afluxo de recursos vem-se acentuando, apesar das sucessivas providências governamentais no sentido de alongamento crescente dos prazos de amortização, e mesmo, durante o período de vigência, do recolhimento compulsório de 25% (ver Capítulo II).

Ora, mesmo que se aceitasse inteiramente a “inevitabilidade” da importação de poupanças do exterior, mesmo que não houvesse qualquer alternativa para aumento da taxa de investimento, e até mesmo se se aceitasse a necessidade de aumento do consumo pago com recursos externos, ainda assim o ingresso líquido de empréstimos pareceria exagerado. A existência de um possível e “necessário” hiato de recursos da ordem de US\$ 700 milhões (ou qualquer cifra próxima desta) não pode servir de justificativa para um ingresso líquido de US\$ 5 bilhões, a menos que se caia no já mencionado círculo vicioso de justificar o endividamento pela necessidade de aumentar reservas, que por seu turno se justificam pela garantia que oferecem à política de endividamento. Quando muito não seja, tais reservas implicam custos crescentes em termos de juros pagos ao exterior, visto que os recursos são aplicados a taxas bem inferiores às cobradas pelos empréstimos.¹⁰

Realmente, outros fatores devem ser responsabilizados por esse inusitado fenômeno, especialmente quando se constata o aceleração recente da procura por tais recursos. Tentar-se-á, então, alinhar al-

⁹ A julgar pelo aumento das reservas nesse período, em mais de US\$ 2 bilhões, seria de se prever um saldo superior a US\$ 5 bilhões, visto que no segundo semestre aumentou a procura por empréstimos em moeda do exterior. Contudo, o revigoramento da Resolução n.º 236 pelo Conselho Monetário Nacional (reunião de 31/8/73), determinando o recolhimento compulsório de 40% dos empréstimos em moeda, poderá reduzir substancialmente tal previsão.

¹⁰ Recente estudo estima, ou talvez subestima, em torno de 3% a remuneração média das reservas brasileiras aplicadas financeiramente no exterior. O custo médio dos empréstimos, contudo, já é superior a 8%, havendo então uma perda líquida de 5% ao ano, proveniente da “esterilização” desses capitais. Ver, Kenneth King in *Recent Brazilian Monetary Policy*: CEDEPLAR, (out. 1972). (mimeo.).

guns fatos que, conjugados, poderão, talvez, contribuir para esclarecer a questão:

a. Como já assinalado, a maior parte desses recursos constitui-se de empréstimos em moeda, sob a regulamentação da Resolução nº 63 e da Lei nº 413 (*vide* Capítulo II), contratados por bancos comerciais e de investimento e repassados a empresas privadas (em sua maior parte) ou então obtidos pelas próprias empresas.

Tais empréstimos tanto financiam capital fixo como “capital de giro” (em maiores parcelas), e neste segundo caso, indiretamente, em parte financiando consumo.

b. O custo desses empréstimos para as empresas (taxa de juros) está abaixo dos vigentes a partir de modalidades alternativas, como se pode ver pelos dados da Tabela VII.7.

TABELA VII.7
TAXAS DE JUROS NOMINAIS (INCLUSIVE
CORREÇÃO MONETÁRIA)

(1971)

Origem dos Recursos	% a. a.
Empréstimos de bancos comerciais (c/ recursos internos)	37,5 c/30% de reciprocidade 28,9 c/20% de reciprocidade
Empréstimos de bancos de investimento (com recursos internos)	35,0
Resolução n.º 63 (bancos comerciais e de investimento)	26,0

FONTE: *A Empresa e o Reflexo de seu Suporte Financeiro*; documento apresentado à III COMCLAP, março de 1972.

Nessas condições, supondo-se “infinitamente elástica”¹¹ a oferta de recursos ao Brasil, no mercado financeiro internacional, é de se esperar realmente uma crescente participação de recursos externos na estrutura da demanda interna de empréstimos.

c. Essa oferta “infinitamente elástica” ao Brasil explica-se tanto pela crescente disponibilidade desses recursos, especialmente no mercado de euro-moedas, quanto pela excelente *performance* da economia

¹¹ Pelo menos enquanto não forem introduzidos controles nas operações do mercado de Euro-moedas por parte dos países detentores desses depósitos.

brasileira, com o conseqüente aumento da confiança internacional. A Tabela VII.8 ilustra a "ordem de grandeza" dos recursos potencialmente disponíveis nos mercados financeiros, em função do aparente excesso de liquidez internacional nos últimos anos.

TABELA VII.8

CRESCIMENTO DO MERCADO DE EURO-MOEDAS

Anos	Recursos Disponíveis (US\$ bilhões)
1969	45
1970	56
1971	71
1972	82 (junho)

FONTE: *The Economist*, (January, 1973), p. 25.

Estimativas para início de 1973 davam conta já de cifras próximas de US\$ 100 bilhões, o que corresponde ao dobro do produto interno bruto do Brasil. E tal é a disponibilidade de recursos que no texto do *survey* preparado por *The Economist* lê-se:

"The market jumped from \$ 71 billion at the end of 1971 to \$ 82 by June, 1972; and the expansion has since continued, particularly in the July-September quarter. The snag for the bank operating in this market was to find good borrowers when European customers were barred by exchange controls and American corporations had not yet returned to it in force. *The result have been the lower margins, longer maturities, and "dubious" names from the third world* (grifo nosso).¹² Ora, se até mesmo *dubious names* têm sido procurados, por que não o Brasil, e de forma crescente? Certamente o Brasil tem sido uma boa alternativa de colocação desses recursos, como mostra claramente a Tabela VII.9 o que em grande parte certamente se explica utilizando as próprias palavras do Relatório do Banco Central:¹³ "O afluxo de capitais externos nos últimos anos é indicativo da confiança das fontes estrangeiras de financiamento na economia brasileira, cujas elevadas taxas de crescimento real demonstram o acerto da política econômica seguida".

¹² Ver *The Economist*, (Jan. 1973), p. 25.

¹³ *Relatório do Banco Central*, 1971, p. 133.

TABELA VII.9
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: PIB E INGRESSO LIQUIDO
DE CAPITAIS EXTERNOS
(US\$ milhões)

Países	1967			1971		
	PIB (1)	Saldo Líq. da Conta Capital (2)	(2) ÷ (1) %	PIB (3)	Saldo Líq. da Conta Capital (4)	(4) ÷ (3) %
PAÍSES "PEQUENOS"						
Coréia	4 454,0	292,0	6,6	7 032,2	658,0	9,4
China (Tawian)	3 572,6	72,0	2,0	6 232,0	182,0	2,9
Israel	3 454,3	207,0	6,0	5 911,5	676,0	11,4
Malásia	3 156,4	19,0	0,6	4 056,7	171,0	4,2
Marrocos	2 698,4	52,0	1,9	3 720,0	118,0	3,2
Ceilão	1 625,7	27,8	1,7	2 249,9	61,0	2,7
Singapura	1 202,6	37,0	3,1	2 157,0	151,0	7,0
Guatemala	1 454,0	55,1	3,8	2 001,0	58,0	2,9
Equador	1 317,8	39,6	3,0	1 480,4*	154,0	10,4
Jamaica	1 823,0	116,1	6,4	1 394,0	202,0	14,5
Panamá	800,7	14,4	1,8	1 168,8	52,0	4,4
PAÍSES "GRANDES"						
Brasil	29 894,1	27,0	0,1	45 946,4	3 562,0	7,8 (1972)
Espanha	23 486,4	535,0	2,3	37 514,7	499,0	1,3
México	24 531,6	563,0	2,3	36 461,2	629,0	1,7
Argentina	16 774,3	— 95,0	— 0,6	20 300,0*	310,0	1,5
África do Sul	13 223,7	110,0	0,8	18 777,7	777,0	4,1
Paquistão	13 070,8	401,0	3,1	17 013,8	440,0	2,6
Venezuela	9 334,1	33,0	0,4	11 685,3	299,0	2,6
Turquia	11 473,5	114,0	1,0	10 266,7*	305,0	3,0
Grécia	6 900,0	175,0	2,5	9 800,0	280,0	2,9
Colômbia	5 538,7	78,0	1,4	6 925,2	120,0	1,7
Tailândia	5 206,3	108,0	2,1	6 883,0	82,0	1,2
Filipinas	7 150,1	21,0	0,3	6 129,3	102,0	1,7
Índia	43 294,0	1 185,0	2,7			
Peru	4 023,1	209,0	5,2			

FONTE: International Monetary Fund, *International Financial Statistics* — vol. XXVI, n.º 5 (May, 1973)

Elaboração: IPEA.

Estimativa

Em termos absolutos, como se pode verificar, o Brasil é, sem qualquer termo de comparação, o maior tomador líquido de recursos externos. Mas mesmo em termos relativos o País se destaca, até em relação às nações "menores", nas quais a participação relativa desses recursos no PIB costuma ser mais elevada.

Tem-se, portanto, de um lado uma crescente procura interna de tais recursos, em função de juros menores, prazos mais longos de amortização, facilidade de renovação, etc. Essa procura acentuou-se, evidentemente, com o próprio dinamismo da economia nos últimos anos. Por outro lado, a oferta ao Brasil pode ser considerada "infinitamente elástica". Conseqüentemente, tal afluência tem realmente muito pouco a ver com os resultados do balanço de pagamentos, e não é de se estranhar o exagerado aumento das reservas.

Ora, até alguns anos atrás, tais *superávits* crescentes teriam implicado sérios problemas para as autoridades monetárias, visto que correspondem à forte expansão dos meios de pagamentos. Contudo, tal não vem ocorrendo recentemente, pois que apesar dessas operações de compras de divisas "excedentes" se constituíram já no principal fator de expansão monetária (já superando, inclusive, os empréstimos ao setor privado),¹⁴ a expansão vem sendo neutralizada pela crescente colocação líquida de títulos do Tesouro (Letras do Tesouro e ORTN).

Qual o significado real dessa "neutralização" da expansão monetária? Se o Governo aumenta persistentemente sua dívida interna, simultaneamente com a dívida externa (como se verifica na Tabela VII.10), então, na realidade o que vem ocorrendo é uma *transferência interna de recursos*; os compradores de Letras do Tesouro "fornecem" os cruzeiros que as autoridades monetárias transferem aos tomadores dos empréstimos externos, em conseqüência da conversão dessas divisas em cruzeiros. Nessas condições, a partir de 1972, a maior parte dos empréstimos externos não se destinaria ao financiamento de *deficits* remanescentes no balanço de pagamentos, mas teria por finalidade em grande parte tão-somente *servir de "lastro" (em moeda forte) a tais transferências internas de recursos. A afluência de capitais externos pode ser então melhor explicada em função de deficiências, ou ineficiências, do mercado financeiro (e de capitais) interno, e não em função de uma "necessidade imperiosa" de transferir recursos para arcar com taxas mais altas de investimento. Sendo esta realmente a razão do endividamento, urge o equacionamento do problema em outros termos, à luz de aperfeiçoamentos institucio-*

¹⁴ Ver, a propósito: "Balanço de Pagamentos e Oferta Monetária — Um Enfoque Didático", in *Conjuntura Econômica*, n.º 5, vol. 27 (maio, 1973).

TABELA VII.10
DÍVIDA INTERNA FEDERAL EM TÍTULOS
E DÍVIDA EXTERNA
(ao final de cada ano)

Anos	Dívida Fed. Interna (em Títulos) (Cr\$ Milhões)	Taxa de Variação Anual (%)	Dívida Externa (Cr\$ Mi- lhões)	Dívida Externa* (Cr\$ Mi- lhões)	Taxa de Variação Anual (%)
1967	2.482		3.281	7.546	
1968	3.491	40,7	3.780	11.340	50,3
1969	5.881	68,5	4.403	18.127	61,7
1970	10.112	71,9	5.295	23.828	31,5
1971	15.445	52,7	6.622	34.879	46,4
1972	26.179	69,5	9.521	57.126	63,8

FONTE: *Relatório do Banco Central*, 1972.

Elaboração: IPEA.

* Conversão à taxa cambial média do ano.

nais no mercado financeiro, por exemplo, diferentes das colocações oficiais recentes.¹⁵

E se tal reconhecimento não for feito, é possível que o sistema produtivo venha a ser prejudicado caso diminuam as disponibilidades externas de recursos ou caso seja o governo obrigado a conter o ingresso desses recursos por razões de política monetária.

No *Relatório do Banco Central (1972)* lê-se (à pág. 50):

“Tendo em vista a pressão monetária exercida pelo ingresso em divisas estrangeiras . . . , as operações do mercado aberto foram conduzidas, durante todo o período, no sentido de retirar, liquidamente, os excessos de moeda da economia. Mesmo durante o quarto trimestre, quando normalmente essas operações são orientadas no sentido de fornecer recursos ao sistema, tiveram as mesmas que ser conduzidas com vistas a compensar a forte pressão exercida pelos fatores de expansão monetária. A flexibilidade oferecida pelas operações do mercado aberto foi decisiva para dar ao Banco Central melhores condições de controle sobre as disponibilidades monetárias da economia, em decorrência do alargamento do mercado financeiro”.

¹⁵ Ao final de agosto de 1973, quando a redação deste capítulo estava sendo concluída, notou-se já alguma preocupação oficial em torno do tema. Informações divulgadas pela imprensa provenientes de “fontes governamentais” argüiam da necessidade de maior mobilização de recursos financeiros internos em substituição aos empréstimos em moeda do exterior; recursos do PIS e PASEP, p. ex.: (*Jornal do Brasil*, 26/8/73).

É possível, inclusive, aventar-se a hipótese de que parte das diferenças nas taxas de juros (entre recursos internos e externos) não se deva efetivamente à escassez de recursos financeiros frente à demanda, e sim à incapacidade do mercado financeiro de transferi-los, o que vem obrigando o Governo, através das operações de colocação de títulos, a preencher a lacuna. Deve-se notar, inclusive, que as taxas de juros desses títulos são as mais baixas do mercado,¹⁰ e mesmo assim as Autoridades Monetárias não têm tido qualquer dificuldade em aumentar (em ritmo crescente) a colocação líquida dos papéis. Por que, então, tão altas taxas de juros no mercado financeiro? Finalmente, toda essa mecânica traz subjacente, certamente, elementos de instabilidade; tanto internos, ligados às operações de controle monetário, quando externos, vinculados às contingências do mercado financeiro internacional.

7.4

O Custo do Capital Externo

Em termos de pagamentos efetivos em moeda estrangeira, os custos financeiros dos recursos externos parecem bastante razoáveis, a julgar pelos dados da Tabela VII.11.

TABELA VII.11

CUSTO MÉDIO DO CAPITAL EXTERNO (EMPRÉSTIMOS) (US\$ milhões)

Anos	Nível Médio da Dívida (1)	Juros Anuais (2)	Custo Médio [(2) ÷ (1)] %
1968	3 531	154	4,36
1969	4 092	204	4,99
1970	4 849	284	5,86
1971	5 958	344	5,77
1972	8 261	485	5,87
Média 70/72			5,83

FONTE: "Anexo Especial II", do *Boletim do Banco Central do Brasil*.

¹⁰ Segundo o *Relatório do Banco Central* a taxa anual de rentabilidade das ORTN foi de 19,6% em 1972, em termos nominais, incluindo correção monetária. Essa remuneração, contudo, implica custos crescentes incorridos pelo Governo na captação dos recursos internos. Seria mais uma componente do custo do *superavit*.

As taxas obtidas ficam abaixo das vigentes nos mercados financeiros internacionais devido à participação de empréstimos concessionais, contratados a juros mais reduzidos. Nota-se, contudo, tendência ascendente, refletindo a evolução recente da recomposição da dívida.

Porém, como já observado, o que poderá preocupar o Governo não são realmente tais encargos, e nem mesmo as “perdas líquidas” de juros sobre as reservas,¹⁷ mas sim os custos sociais futuros de políticas de endividamento crescente, os quais dificilmente poderão vir a ser quantificáveis. O elemento principal, sem dúvida alguma, será o “custo” implícito na crescente dependência do sistema sobre variáveis fora de controle interno.

A Tabela VII.12 apresenta estimativas aproximadas da remuneração dos investimentos diretos no País, evidenciando também taxas bem reduzidas (incluem-se os pagamentos a título de compra de tecnologia).¹⁸

TABELA VII.12

REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS
(INCLUINDO PAGAMENTOS POR TECNOLOGIA)

Anos	Estoque de Capital Externo no País (US\$ milhões)	Lucros, <i>Royalties</i> e Assistência Técnica (US\$ milhões)	Taxa de Remuneração (%)
1967	2 128	183	8,59
1968	2 189	156	7,12
1969	2 313	152	6,57
1970	2 445	196	8,01
1971	2 912	253	8,68
1972	3 401	318	9,35
Média 70/72			8,68

FONTE: *Relatório do Banco Central*, vários números.
Elaboração: IPEA.

¹⁷ Estima-se em torno de US\$ 100 milhões por ano a diferença entre juros pagos sobre os créditos que se constituem em reservas e os juros recebidos pelas aplicações dessas reservas. Ver K. King; *op. cit.*, p. 45.

¹⁸ Essa adição tende, evidentemente, a superestimar as remessas, visto incluir aquelas feitas por empresas nacionais. A não inclusão, contudo, geraria, possivelmente, uma subestimação proporcionalmente maior.

7.5

A "Administração" da Dívida

O Governo deverá obter sucesso na "administração" da dívida externa, especialmente no que concerne aos prazos de amortização. De fato, as autoridades, ao admitirem a necessidade do endividamento, vêm-se comportando coerentemente no sentido da minimização dos percalços de tal opção. Pode-se, portanto, pôr em dúvida a oportunidade ou a necessidade de tal opção, como foi feito nos itens anteriores, mas dificilmente poder-se-ia estender tais inquietações à coeficiência do Governo no controle da dívida.¹⁹

Contudo, a Tabela VII.13 onde é apresentada a distribuição dos prazos de amortização da dívida, ainda não confirma inteiramente a melhoria efetiva da distribuição futura dos encargos da dívida.

TABELA VII.13
PRAZO DA DÍVIDA
(%)

Discriminação	1967	1968	1969	1970	1971	1972 (*) (set.)
Vencimento em 1 ano	24	26	27	26	27	8
Vencimento em 2 anos	9	8	13	15	15	22
Vencimento em 3 anos	8	9	9	8	12	16
Vencimento em 4 anos	6	6	6	7	7	11
Vencimento em 5 anos	5	5	5	5	5	9
Mais de 5 anos	48	46	41	39	34	34
Total	100	100	100	100	100	100

FONTE: Anexo Especial II, do *Boletim do Banco Central*, *op. cit.*

(*) Os dados até setembro (únicos disponíveis até 30/09/1973) são sabidamente falhos, visto que a maior parte das dívidas de curto prazo (menos de 1 ano) contratadas no início do ano "via 289" só figuram como amortizações a partir de outubro.

¹⁹ Segundo informações de recente reportagem, o controle da distribuição dos pagamentos e das trajetórias mais adequadas de endividamento é feito de forma altamente sofisticada, com previsões até o ano de 1993. (Revista *Veja* 6/06/1973, pág. 79).

Deve-se considerar, não obstante, que os próprios empréstimos em moeda, responsáveis pelos *superávits*, vem gerando níveis crescentes de reservas, em proporções tais que asseguram a pronta liquidez do País.²⁰ Já se dispõem de reservas (julho 1973) correspondentes a mais de um ano de importações, e os chamados coeficientes de “vulnerabilidade” e “proteção” melhoram a cada ano.²¹ Presentemente, portanto, a menos que ocorram drásticas perturbações nos mercados financeiros, não se vislumbram problemas maiores de liquidez.

A Tabela VII. 14 apresenta a composição das reservas. É notável o crescimento das disponibilidades de divisas, em decorrência dos saldos não utilizados de empréstimos em moeda.

TABELA VII. 14
COMPOSIÇÃO DAS RESERVAS
(Liquidez Internacional)
(US\$ milhões)

Discriminação	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Ouro	45	45	45	45	46	50
D. E. S.				62	111	170
F. M. I.	12	12	12	117	116	126
Divisas	142	200	599	962	1 450	3 836
Total	199	257	656	1 187	1 723	4 183

FONTE: FMI, *International Financial Statistics*, vol. XXVI, e *Relatório do Banco Central* — 1972.

²⁰ O total das reservas, em julho de 1973, equivalia a mais da metade da dívida total, a qual tem prazo de até 30 anos para ser paga.

²¹ Ver, a propósito, o estudo do Banco Central publicado no *Anexo Especial II, op. cit.*, com exaustiva elaboração a respeito. Tais coeficientes, contudo, é bom que se lembre, nada garantem quanto à situação futura.

VIII

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS: ALGUMAS SUGESTÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA

Pode-se admitir que a política de comércio exterior, posta em prática desde 1964 e, ao longo dos últimos anos, consideravelmente reforçada em suas linhas básicas, constituiu-se em uma das causas mais importantes da retomada do crescimento econômico. Não teria sido realmente possível sustentar tão altas taxas de crescimento sem que as disponibilidades de divisas respaldassem a crescente demanda de bens e serviços do exterior, imprescindíveis à efetivação dos elevados níveis da produção e formação de capital.

A modesta amplitude deste estudo não autorizaria a pretensão de apresentar uma avaliação compreensiva dos benefícios e custos dessa orientação, mas a menos que o Governo insista em certas medidas mais discutíveis, ou que permaneça omissa diante de certas distorções, o que provavelmente não ocorrerá, parece claro que a orientação até agora adotada deve ser mantida em suas linhas gerais (política comercial, não a financeira), não obstante a necessidade de aperfeiçoamentos em alguns de seus detalhes.

Por outro lado, a evolução recente das transações internacionais, que já se faz à taxa anual próxima de 15% — e tudo leva a crer que essa tendência se acentuará — oferece excelentes perspectivas a países como o Brasil, candidatos ao engajamento crescente no sistema econômico internacional. Dada a ainda reduzida participação do País no mercado, não muito superior a 1%, e supondo-se a persistência e coerência da política de “abertura” para o exterior, não parecem existir obstáculos de ordem geral ao crescimento dessas transações.

As restrições às importações impostas por alguns países, tarifárias ou especialmente “não-tarifárias”, são às vezes apontadas como

barreiras intransponíveis às exportações de países em desenvolvimento.¹ É óbvio que tais medidas impõem limitações a alguns setores produtivos (tais como o têxtil e o de vestuário, por exemplo), onde supostamente existiriam maiores “vantagens comparativas” de custo nos países menos desenvolvidos em geral. Este estudo, em função de seus próprios objetivos, deixou de considerar tais aspectos, os quais, contudo, já haviam sido anteriormente analisados com certo detalhe.²

A prevalência de tais restrições não parece, porém, “irrevogável”, assumindo amiúde caráter circunstancial, haja vista o próprio sentido específico de incidência das mesmas (por países e por mercadorias). E caberá ao Governo, sempre que possível, procurar contornar ou “negociar” a diluição de tais entraves, até mesmo por antecipação, em alguns casos.³ Sem embargo, o caminho mais eficiente para a superação de possíveis entraves setoriais estará na contínua diversificação e recomposição da pauta de exportações, em direção a produtos e regiões de demanda mais “dinâmica”, “criando-se” as vantagens comparativas do País precisamente nesses segmentos do mercado.

Foi visto, na análise das “fontes de crescimento” das exportações industriais (pp. 103 e seguintes) que a manutenção a mais longos prazos do recente *export-drive* brasileiro dependerá da capacidade de se recompor a pauta de exportações no sentido de produtos de maior dinamismo da demanda, e para mercados também mais “dinâmicos”.

Essa orientação é aqui sugerida como lema básico quando da montagem de uma estratégia de longo prazo de promoção de exportações.

Para tanto, as primeiras providências deverão situar-se no aprimoramento do sistema de incentivos às exportações. Procurou-se ressaltar, no capítulo referente à análise da política de exportação (pp. 27 e seguintes), que as alterações das alíquotas de IPI para fins de créditos fiscais não obedeceram a critérios bem definidos em termos de uma estratégia de expansão de exportações. Tais alterações basearam-se na filosofia subjacente à montagem de toda a política econômica dos últimos anos, qual seja, a de um excessivo pragmatismo em detrimento do planejamento.

¹ Ver, por exemplo, as declarações do Prof. Gunnar Myrdal, por ocasião de sua estada no País, como expositor em um dos seminários dos Painéis Internacionais, organizados pelo BNDE, em comemoração de seu 21.º aniversário (entrevista publicada pela revista *Veja*, 12/09/1973).

² Ver Carlos Von Doellinger, *Restrições...* *op. cit.*

³ Ver, a propósito, algumas indicações e recomendações constantes do estudo do mercado americano para artigos de vestuário: *Export Opportunities for Brazilian Clothing in the U.S. Market*: Report to Government Trade Bureau, (Arthur D. Little, Inc., Dec., 1972).

Assim, no que concerne aos benefícios fiscais, especialmente os créditos do IPI e ICM, lembra-se mais uma vez que sendo os mesmos baseados nas tarifas fiscais internas, não estarão necessariamente adequados à finalidade de expansão das exportações. Assim como se estuda e promove a melhor adequação das alíquotas do imposto de importação, por exemplo, não parece descabida a idéia de um constante esforço de aprimoramento das "taxas de subsídios", baseadas nos créditos fiscais. Sugestões nesse sentido já têm surgido,⁴ baseadas algumas em argumentações sensatas e proveitosas. Ao Governo, contudo, caberá a fixação dos critérios adequados que nortearão tais reformulações, assim como fixar também seus critérios na política tarifária de importações, caso deseje o real aprimoramento do sistema.

Por outro lado, quaisquer que fossem os critérios adotados, dever-se-iam impor limites rigorosos quanto a ampliações dos atuais níveis de subsídios. Além disso, se de fato ampliações tivessem que ser efetuadas, deveriam ser sempre temporárias e decrescentes, em analogia à doutrina da "indústria nascente" substituidora de importações.

Na ausência de situações excepcionais, não faz sentido um sistema de permanente e crescente subsídio à exportação, assim como é precária a defesa da proteção tarifária permanente. Quando muito não seja, a própria receita fiscal do Governo, tanto Federal quanto Estadual, acabará se ressentindo à medida que crescer a participação do comércio exterior na renda.⁵

Deve-se lembrar ainda que a manutenção ou elevação dos subsídios às exportações concomitantemente com a concessão de amplas facilidades às importações, inclusive com redução ou anulação de tarifas, poderá implicar sérias distorções internas. Firms multinacionais, por exemplo, serão certamente tentadas a auferir lucros não declarados, tanto ao "exportar incentivos" a outras empresas do grupo (reduzindo os preços e a força), quanto ao importar insumos e equipamentos a preços bem mais elevados que seus custos de produção. Por outro lado, considerações aqui não desenvolvidas, mas certamente da mais alta importância, poderiam ser ainda mencionadas, tais como os efeitos sobre a distribuição da renda, resultantes da crescente subsídio às exportações.

Uma característica geral da maior parte dos incentivos de todo tipo atualmente existentes, e não só os diretamente relacionados às

⁴ Ver, por exemplo, os documentos divulgados ao fim do I Encontro Nacional dos Exportadores (I ENAE), promovido pela Associação Nacional dos Exportadores, nov. de 1972.

⁵ Pelo sistema atual, se em alguma época futura as firmas exportarem pouco mais de 50% da produção, a arrecadação do IPI e ICM será nula.

exportações, é a de beneficiar os proprietários dos fatores de produção mais escassos, especialmente o capital, justamente visando à maior oferta futura dos mesmos. Em consequência, concentra-se a renda, muito embora algumas parcelas desses benefícios sejam “transferidas” aos demais fatores de produção, através dos efeitos multiplicadores dos aumentos do emprego e da renda.

Análises detalhadas de tais efeitos parecem necessárias, especialmente quando se acirra o debate em torno do tema da distribuição de renda, e não parece que a política de incentivos governamentais tenha sido compreensivamente incluída no rol dos fatores explicativos.

No que concerne aos financiamentos, haverá obviamente a necessidade de contribuições crescentes de recursos. Os concedidos sob a égide da Resolução nº 71 do Banco Central, para fins de “capital de giro” das empresas exportadoras, talvez apresentem alguma dificuldade de expansão, principalmente devido ao elevado subsídio implícito na taxa de juros (8% a.a., sem qualquer correção). Contribuições adicionais poderão provir de outras fontes disponíveis ao Governo desde que a remuneração se aproxime mais de valores reais.

Os financiamentos a longo prazo à ampliação da capacidade de produção para exportação demandarão igualmente recursos crescentes, e talvez os mecanismos existentes devam sofrer reformulações e ampliações. Nessas reformulações pareceria ainda mais recomendável a fixação de prioridades, de vez que, nesse caso, interfere o Governo na alocação da capacidade produtiva utilizando recursos direta ou indiretamente sob sua responsabilidade.

Finalmente, recursos mais volumosos serão especialmente necessários ao financiamento das exportações propriamente ditas (financiamento ao consumidor-importador do Brasil). Relembra-se que para certos tipos de bens de alto valor unitário, tão ou mais importantes que preço com etitivo são as condições de financiamento. Vale, a propósito, a recente experiência da Espanha, que ampliou consideravelmente suas exportações de máquinas e equipamentos, inclusive conquistando mercados na ALALC, em meados dos anos 60, às custas basicamente de empréstimos e financiamentos em condições mais vantajosas do que as dos seus concorrentes.

Porém, para a complementação das diversas medidas já existentes no sentido da montagem de uma estratégia de longo prazo de expansão das exportações, talvez fosse desejável uma participação mais ativa do Governo tanto na vanguarda da “abertura” de novos mercados (em termos de produtos e regiões), como já se nota em algumas atitudes dos Ministérios do Planejamento e Relações Exteriores, quanto na retaguarda do sistema produtivo, procurando tomar medidas que forcem a recomposição da pauta em favor dos produtos mais “dinâmicos”.

Tal atuação deveria apoiar-se em estudos que, partindo da oferta existente de exportáveis, indicassem as linhas prioritárias de atuação do Governo no âmbito externo e interno, assim como, em etapas posteriores, sugerissem as medidas específicas mais eficientes para a própria ampliação da oferta no sentido de produtos e mercados mais “dinâmicos”. Algumas primeiras providências nesse sentido já começam a ser tomadas. Contudo, ao que parece, estão marginalizadas no centro efetivo de decisões do Governo.”

Ainda com relação ao aprimoramento do sistema de incentivos, deve-se assumir atitude de muita cautela no que tange a certos estímulos possivelmente mais onerosos em termos sociais, tais como os resultantes do Decreto-Lei nº 1.236 e de alguns programas especiais que impliquem elevados custos de “produção” de divisas (por exemplo, o referente à indústria naval, pelo menos nos termos em que está colocado).

Como já ressaltado (pp. 113 e seguintes), a concessão de certos benefícios poderá carrear para o País investimentos menos vantajosos, provenientes de firmas multinacionais. Não parece que ao País faltem alternativas melhores que a pura e simples outorga de benefícios crescentes às corporações multinacionais, embora estas devam, claro está e sempre que possível, receber tratamento não discriminatório. Por outro lado, deverá residir no fortalecimento da empresa nacional, e o Governo é o primeiro a reconhecer o fato,⁷ o fulcro do desenvolvimento econômico efetivo. Medidas do tipo das implementadas através da regulamentação das *trading companies*, quando o tratamento não discriminatório ao capital estrangeiro surge ao lado de incentivos especiais à empresa nacional, parecem indicar o caminho mais apropriado a ser trilhado no futuro (pp. 37 e seguintes).

Quanto à política de exportação de produtos agropecuários, esta deveria visar, sempre que possível, à diversificação da pauta, mesmo que os produtos que agora polarizam as atenções desfrutem de excelentes condições no mercado (como no caso da soja). Já deveriam estar bem compreendidos os inconvenientes da excessiva dependência em relação a um ou a alguns produtos, no caso, a dependência do próprio setor agrícola. Surgem já problemas com o abastecimento interno de alimentos e matérias-primas e com a estabilidade desejada dos preços, sem contar as possíveis reversões conjunturais no mercado internacional, o que poderá gerar grandes volumes de “exceden ” só exportáveis a preços aviltados. Agindo preventivamente, poderia o

⁶ Convênio Itamaraty/IPEA, para a realização de estudos de oferta e demanda de produtos potencialmente exportáveis pelo Brasil, iniciado em 1972.

⁷ Ver, a propósito, os documentos oficiais de planejamento: *Metas e Bases para a Ação do Governo e I Plano Nacional de Desenvolvimento*.

Governo estabelecer políticas internas “compensatórias” que incentivassem as demais culturas menos beneficiadas pelas condições do mercado ou dirigidas essencialmente ao atendimento da demanda interna. Devem ser aprimorados, por outro lado, os incentivos aos aumentos de produção e produtividade, pois que só assim se compatibiliza em definitivo o conveniente abastecimento interno com a expansão das exportações.

Assim, parece lícito supor que o aperfeiçoamento das medidas de política econômica, tomando-se por norma básica um maior sentido de planejamento e evitando-se o caráter recente de nítida improvisação, combinado com a crescente mobilização das forças produtivas, propiciem ao País a continuação bem sucedida do processo de abertura da economia para o exterior.

As exportações poderão crescer, ainda por algum tempo, a taxas bem superiores às do comércio internacional, a níveis médios talvez superiores a 20% ao ano. As importações, por outro lado, em função da própria estratégia encetada, tenderão a acompanhar o crescimento das exportações. Nessas condições, vai aos poucos perdendo sentido a idéia do *trade constraint*, bem como a atitude já tradicional nos documentos e planos econômicos de tentar projetar as importações em termos de “necessidades” a serem atendidas.

O fato é que tal estratégia pressupõe a crescente liberalização das importações, seja através de políticas “seletivas”, porém a partir de critérios mais bem definidos, seja de forma mais geral. Em alguns aspectos, como a atuação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) parece evidenciar, a “seletividade” sem critérios bem delineados pode acarretar distorções desnecessárias: seria bem mais simples e barato estabelecer alíquotas mais reduzidas de importações (diferenciadas em função da existência ou não do “similar nacional”), ao invés de obrigar as firmas à apresentação de projetos.

No que concerne à política de capitais externos, contudo, encontram-se obstáculos mais sérios às diretrizes reaes como procurou mostrar a análise do Capítulo VII (pp. 141 e seguintes).

Ao que tudo indica, não parece realmente conveniente nem necessário projetar “hiatos” crescentes de recursos reais, os quais implicariam níveis crescentes de endividamento com o exterior.

À luz da análise dos fundamentos do volumoso ingresso recente de recursos externos, pode-se afirmar com relativa certeza que igualmente se dilui a idéia tão arraigada do *resource gap*, pelo menos nos termos em que vem sendo tradicionalmente apresentada. Ao que parece, apelar para a existência taxativa de *trade gaps* ou *resource gaps*, no contexto atual da economia brasileira, soa como racionalização precária. Têm-se já indicações, e o capítulo citado, parece

ter de evidências a respeito, de problema é muito mais da adequação institucional e operacional dos mercados financeiros e de capitais do que de escassez efetiva de recursos internos.⁸

Nessas condições, a crescente procura de recursos externos, elevando a dívida externa a níveis consideráveis, apenas resulta de deficiências ou ineficiências institucionais internas. Favorecer tal tendência, ao mesmo tempo em que se descuida do aperfeiçoamento do mercado, não parece a atitude mais adequada. O Governo por exemplo, através da atuação das Autoridades Monetárias, vem desempenhando internamente o papel de efetivo intermediador financeiro na medida em que financia o crescente volume de reservas (*superavit* do balanço de pagamentos) com o lançamento de títulos do Tesouro (LTN e ORTN). Essa atuação, contudo, assume características de clara instabilidade, o que pode, inclusive, acarretar sérios distúrbios à política monetária. Nota-se, também aqui, o sentido improvisador da política econômica, ao procurar resolver os problemas quando os mesmos muitas vezes já se agravaram.

Também não parece sensato argumentar com a sólida posição de liquidez do País, garantindo a política de crescente captação de recursos e endividamento externo, a menos que se caia no círculo vicioso de justificar o despropositado aumento de reservas pela garantia que oferecem à política de endividamento, que por seu turno em grande parte se justifica pela necessidade de ampliação das reservas.⁹ Além do mais, todo o processo vem dependendo em parte da pleora de recursos nos mercados financeiros internacionais, os quais vêm também assumindo características de sabida instabilidade. Certamente, a crescente dependência de recursos externos torna o sistema também dependente de variáveis fora de controle interno, acarretando custos sociais futuros dificilmente previsíveis.

Tais considerações, porém, não significam a renúncia à utilização de capital externo, na medida em que tais recursos tenham de fato contrapartida real no financiamento de *deficits* correntes. Somente nessas condições se constituem em poupança efetivamente aplicada ao financiamento de investimentos internos, contribuindo com eventuais complementações do suprimento de recursos reais e/ou de divisas.

⁸ Aliás, essa parece ser já uma constatação em vias de ser incorporada à própria teoria do desenvolvimento. Ver, a propósito, o recente artigo de Mackinnon (um dos formuladores do famoso modelo dos "2 hiatos"): "On misunderstanding the capital constraint in LDCs: the consequence for trade policy", in *Trade Balance of Payments and Growth, Papers in Honor of Charles P. Kindleberger*. Edited by K-M- Bhagwati, R. N. Jones, R. A. Mundell and J. Vanek (North-Holland, 1971).

⁹ Embora seja esta precisamente a linha de argumentação do *Anexo Especial II* do Banco Central.

O que se põe em dúvida efetivamente é a “programação” de *deficits* crescentes (em face de situações conjunturalmente favoráveis do mercado financeiro internacional), às custas da não consideração dos fatos nos seus devidos termos, qual seja, a de uma aparente deficiência institucional interna nos mercados financeiro e de capitais.

Em vista dessa aparente deficiência interna, caberá ao Governo, ao mesmo tempo em que promove a utilização de recursos disponíveis, estudar medidas que levem ao aprimoramento das instituições. Não adianta apenas reprimir a excessiva entrada de recursos sem atuar simultaneamente na contrapartida interna do fenômeno, pois que de tal procedimento poderia resultar uma “corrida” para fontes internas, incapazes de atender à demanda, a menos que haja injeções de recursos por parte do Governo. Até mesmo a estabilidade da taxa de juros, peça importante da política de estabilização e de incentivo aos investimentos, pode ficar seriamente comprometida. Há indicações, por exemplo, que a atitude vacilante das Autoridades Monetárias quanto à imposição de medidas mais drásticas na contenção do ingresso dos recursos externos, em grande parte deve-se ao receio de seus efeitos sobre a taxa de juros. Mesmo sabendo que a procura se intensificaria, o Conselho Monetário eliminou a obrigatoriedade do recolhimento compulsório de 25% sobre os empréstimos de moeda, em junho de 1973. E isso em decorrência do receio dos efeitos internos originados da elevação das taxas de juros internacionais.¹⁰

Finalmente, não parece indesejável que o próprio Governo, reconhecendo a impossibilidade de adequação a curto prazo das instituições, lance mão de seus já consagrados instrumentos de captação de recursos (ORTN e LTN, por exemplo) e os repasse à rede bancária comercial e de investimento.

¹⁰ Quando a redação dessa pesquisa já estava quase concluída, noticiava-se a decisão do Conselho Monetário de reestabelecer a retenção, já então ao nível de 40% do valor em cruzeiros dos empréstimos do exterior (reunião de 31 de agosto de 1973). A justificativa da decisão evidenciava já uma certa mudança de atitude do Governo; inclusive, e pela primeira vez, ligando o fenômeno às causas aqui apontadas, qual seja de uma certa inércia institucional interna. Frisou-se mesmo a necessidade de mobilização de recursos internos já disponíveis, tais como os do PIS.

ANEXO I

MODIFICAÇÕES DAS ALÍQUOTAS DO IPI PARA FINS DE
CRÉDITO FISCAL À EXPORTAÇÃO

Código da N. B. M.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
Capítulos 50 a 62	Matérias têxteis e suas manufaturas	Acrescenta 3% nas alíquotas	Portaria 171, de 3/7/70
Posições 49.01 a 49.03	Livros, folhetos, jornais, álbuns, etc.	Fixa a alíquota de 10%	Portaria 233, 3/9/70
Posição 04.04	Queijos, quando não acondicionados	Fixa a alíquota de 4%	Portaria 225, de 1/9/70
Código 11.08.07.00	Fécula de mandioca quando não acondicionada	Fixa a alíquota de 5%	Portaria GB-290, de 5/11/70
Posições 53.05 a 53.07	Lãs e pelos cardados ou penteados; fios de lã cardada e de lã penteada	Acrescenta 3% às alíquotas independente do acréscimo da Portaria 171	Portaria GB-32, de 3/2/71
Posições 44.15; 44.18 e 48.09	Madeira compensada; madeira reconstituída e placas para construção de matérias vegetais desfibradas	Fixa a alíquota de 14,5%	Portaria GB-47, de 17/2/71
Código 08.01.09.00 ou 08.01.10.00	Castanha de caju submetida a processo de industrialização não acondicionada	Fixa a alíquota de 8%, para vigência até 31-12-71	Portaria GB-127, de 2/4/71
Código 20.06.06.00	Motores a explosão, de êmbolos e veículos terrestres, partes e peças	Fixa a alíquota na seguinte gradação:	Portaria GB-127, de 27/4/71
Posições 84.06; 87.01 a 87.09		1971 — 14,5%	
		1972 — 14,0%	
		1973 — 13,5%	
Posição 85.01	Geradores, motores e conversores rotativos, transformadores, conversores estáticos, bobinas, etc.	1974 — 13,0%	
		Fixa a alíquota de 10%	Portaria GB-10, de 6/5/71

(continua)

(continuação)

Código da N.B.M.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
Posições de 84.01 a 84.11; 84.13; 84.14; 84.16; 84.17; 84.23; 84.25 a 84.39; 84.41 a 84.44; 84.49; 84.50; 84.56; 84.57; 84.59	Caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos NOTA — para a posição 84.06 a alíquota é a fixada na Portaria GB-148, de 27/4/71, segundo esclarecimento constante da Portaria BR-35, de 9/6/71.	Elevada a alíquota para 10% Eleva a alíquota para 12%	Portaria GB-172, de 10/5/71
Posições de 84.45 a 84.48. Posição 82.05	Máquinas, ferramentas, partes e peças Ferramentas intermutáveis para máquinas e para ferramentas	Fixa a alíquota na seguinte gradação:	Portaria GB-172, de 10/5/71
Posição 84.63	Árvore de transmissão, árvore de manivela, suportes, etc.	1971 — 14,5% 1972 — 14,0%	Portaria GB-174, de 12/5/71
Posição 86.09	Partes e peças separadas de veículos para vias férreas	1973 — 13,5% 1974 — 13,0%	
Posições 73.01 a 73.20 exceto a posição 73.03 Capítulo 73	Ferro fundido e aço Produtos forjados constantes desse Capítulo	Fixada a alíquota de 10% Fixa a alíquota na seguinte gradação:	Portaria GB-175, de 12/5/71
Posição 82.02 a 82.04	Serras manuais montadas, folhas de serra, tenazes, alicates, ferramentas manuais, bigornas, etc.	1971 — 14,5% 1972 — 14,0% 1973 — 13,5% 1974 — 13,0%	Portaria GB-175, de 12/5/71
		Fixa a alíquota na seguinte gradação: 1971 — 14,5% 1972 — 14,0% 1973 — 13,5% 1974 — 13,0%	

(continua)

(continuação)

Código da N. B. M.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
Posição 62.03.02.00	Sacos e sacolas para embalagem de juta	Acresce 7% além do acréscimo autorizado pela Portaria 171 (3%)	Portaria 60, de 9/3/72
02.06	Carnes e miúdos comestíveis de qualquer espécie (exceto os fígados de aves domésticas) salgados ou em salmoura, secos ou defumados	Fixa a alíquota de 4%	Portaria n.º 101, de 19/4/72
03.02	Peixes simplesmente salgados ou em salmoura, secos e defumados	Fixa a alíquota de 4%	
04.01	Leite e creme de leite, conservados, concentrados, nem açucarados (somente a subposição 99.00, outros).	Fixa a alíquota de 4%	
04.02	Leite e creme de leite, conservados, concentrados ou açucarados	Fixa a alíquota de 4%	
04.03	Manteiga	Fixa a alíquota de 4%	
04.04	Queijos	Fixa a alíquota de 4%	
04.05	Ovos de aves e gemas de ovos, frescos, conservados, frescos ou açucarados (somente a subposição 99.99 qualquer outro)	Fixa a alíquota de 4%	
04.06	Mel natural	Fixa a alíquota de 5%	
07.04	Legumes e hortaliças, dessecados, desidratados ou evaporados, mesmo cortados em pedaços ou em fatias ou ainda esmagados ou pulverizados, mas sem qualquer outro preparo	Fixa a alíquota de 5%	
08.01.01.00	Tâmaras secas	Fixa a alíquota de 10%	
08.01.03.00	Bananas secas	Fixa a alíquota de 8%	

(continua)

(continuação)

Código da N. B. M.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
08.01 05.00 a 08.01.10.00	Cocos com ou sem casca, ralados ou não; castanhas-do-pará, com ou sem casca; castanhas de caju, com ou sem casca (inclusive a posição 99.02, outros secos)	Fixa a alíquota de 8%	
08.02	Frutas cítricas, frescas ou secas	Fixa a alíquota de 8%	
08.03.02.00	Figos secos	Fixa a alíquota de 8%	
08.04.02.00	Uvas secas (passas)	Fixa a alíquota de 8%	
08.12	Frutas secas (diferente das compreendi- das nas posições 08.01 a 08.05)	Fixa a alíquota de 8%	
09.01.04.00	Sucedâneos de café contendo café	Fixa a alíquota de 5%	
09.02	Chá	Fixa a alíquota de 8%	
09.03	Erva-mate	Fixa a alíquota de 9%	
09.04 a 09.10.	Especiarias (exceto o item 09.05, bau- nilha)	Fixa a alíquota de 8%	
11.01	Farinha de cereais (exceto de trigo e de milho)	Fixa a alíquota de 5%	
11.02	Sêmolas e semelhantes; grãos descorti- cados, em pérola, partidos, esmagados (mesmo em flocos) com exceção do ar- roz sem película, brunido, polido ou que- brado; germes de cereais inclusive as farinhas	Fixa a alíquota de 5%	
11.03	Farinhas dos grãos de leguminosas, se- cos, classificados na posição 07.05	Fixa a alíquota de 5%	
11.04	Farinhas dos frutos classificados no ca- pítulo 8	Fixa a alíquota de 5%	
11.05	Farinhas, sêmolas e escamas ou flocos, de batata	Fixa a alíquota de 5%	

(continua)

Código da N. B. M.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
11.06	Farinhas e sêmolas, de sagu, de mandioca, de araruta, de salepo e de outras raízes e tubérculos compreendidos na posição 07.06	Fixa a alíquota de 5%	
11.08	Amidos e féculas; inulina	Fixa a alíquota de 5%	
11.09	Glúten e farinha de glúten, mesmo torrado	Fixa a alíquota de 5%	
15.01	Banha e outras gorduras de porco prensadas ou fundidas; gorduras de aves domésticas, prensadas ou fundidas	Fixa a alíquota de 5%	
15.07	Óleos vegetais fixos, fluídos ou concretos, purificados ou refinados	Fixa a alíquota de 4%	
15.13	Margarina, sucedâneos da banha e outras gorduras alimentícias preparadas	Fixa a alíquota de 5%	
16.01	Salsicha, salsichão e semelhantes, de carnes de miúdos comestíveis ou de sangue	Fixa a alíquota de 8%	
16.02	Outras preparações de carnes ou de miúdos comestíveis	Fixa a alíquota de 8%	
16.03	Extratos e sucos de carne	Fixa a alíquota de 8%	
16.04	Preparações e conservas de peixe, exclusive caviar e sucedâneos	Fixa a alíquota de 8%	
16.05	Crustáceos e moluscos (inclusive mariscos) em preparações ou em conservas	Fixa a alíquota de 8%	
17.01.02.00	Açúcar refinado, mesmo em tabletes	Fixa a alíquota de 5%	
17.02	Outros açúcares; xaropes, sucedâneos do mel, mesmo misturados com mel natural, açúcares e melaços caramelizados	Fixa a alíquota de 8%	
17.04	Artigos de confeitaria que não contenham cacau	Fixa a alíquota de 8%	

(continuação)

Código da N.B.M.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
17.05	Açúcares, xaropes e melaços, aromatizados ou com adição de corantes (inclusive açúcar aromatizado com baunilha natural ou artificial) com exclusão dos sucos de frutas adicionados de açúcar em qualquer proporção	Fixa a alíquota de 8%	
18.06	Chocolate e outras preparações alimentícias que contenham cacau	Fixa a alíquota de 10%	
19.01	Extratos de malte	Fixa a alíquota de 5%	
19.02	Preparações para a alimentação infantil ou para usos dietéticos ou culinários, à base de farinhas, amidos, féculas ou extratos de malte, mesmo com adição de cacau, em proporção inferior a 50% em peso	Fixa a alíquota de 5%	
19.03	Massas alimentícias	Fixa a alíquota de 5%	
19.04	Tapioca, inclusive a de fécula de batatas	Fixa a alíquota de 5%	
19.05	Produtos à base de cereais obtidos por tratamento em corrente de ar ou por torrefação; arroz inflado (<i>Puffed rice</i>), flocos de milho (<i>Corn flakes</i>) e semelhantes	Fixa a alíquota de 5%	
19.06	Hóstias, cápsulas para medicamentos, obreias, pastas dessecadas de farinha, de amido ou de fécula, em folhas e produtos semelhantes (exclusive hóstias para fins religiosos)	Fixa a alíquota de 5%	

(continua)

(continuação)

Código da N. B. M.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
19.08	Produtos de padaria especializada, produtos de pasteleria e de biscoitaria, mesmo com adição de cacau em qualquer proporção	Fixa a alíquota de 5%	
20.01	Legumes, hortaliças e frutas, preparados ou conservados em vinagre ou em ácido acético, mesmo com sal, especiarias, mostarda ou açúcar, em recipientes herméticamente fechados ou em outros recipientes	Fixa a alíquota de 8%	
20.02	Legumes e hortaliças preparados ou conservados, sem vinagre nem ácido acético, em recipientes hermeticamente fechados ou em outros recipientes	Fixa a alíquota de 8%	
20.03	Frutas congeladas com adição de açúcar	Fixa a alíquota de 4%	
20.04	Frutas, cascas de frutas, plantas e suas partes, confeitadas com açúcar (caldeadas, glacês, cristalizadas)	Fixa a alíquota de 10%	
20.05	Doces e pastas de frutas, compotas e geleias, obtidos por cozimento, com ou sem adição de açúcar	Fixa a alíquota de 10%	
20.06	Frutas preparadas ou conservadas por qualquer outro processo, com ou sem adição de açúcar ou de álcool	Fixa a alíquota de 10%	
20.07	Sucos de frutas (inclusive o mosto de uvas) ou de legumes e de hortaliças, não fermentados sem adição de álcool, com ou sem adição de açúcar	Fixa a alíquota de 8%	

(continua)

(continuação)

Código da N. B. N.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
21.02	Extratos ou essências de café, de chá ou de mate; preparações à base desses extratos ou essências	Fixa a alíquota de 8%	
21.03	Farinha de mostarda e mostarda preparada	Fixa a alíquota de 8%	
21.04	Molhos, condimentos e temperos, compostos	Fixa a alíquota de 8%	
21.05	Preparações para sopas ou caldos, sopas ou caldos preparados	Fixa a alíquota de 5%	
21.06	Leveduras naturais, ativas ou não; leveduras artificiais preparadas	Fixa a alíquota de 5%	
21.07	Preparações alimentícias não especificadas nem compreendidas em outra parte.	Fixa a alíquota de 8%	
22.10.01.00	Vinagres e seus sucedâneos, comestíveis, de vinho de uvas	Fixa a alíquota de 12%	
22.10.99.00	Outros vinagres e seus sucedâneos comestíveis	Fixa a alíquota de 15%	
18.03.00.00	Cacau em massa ou em pães (pasta de cacau) mesmo desengordurado; manteiga de cacau, inclusive a gordura e o óleo de cacau; cacau em pó, sem açúcar.	Eleva a alíquota para 6%	Portaria n.º 139, de 30/5/72
a			
18.05.00.00			
20.05	Doces e pastas de frutas, compotas e geleias, obtidas por cozimento com ou sem adição de açúcar.	Fixa a alíquota de 5%	Portaria n.º 149, de 14/6/72
20.06.01.00	Preparados ou conservas de ameixas, cerejas, peras e pêssegos, obtidos por qualquer outro processo, com ou sem adição de açúcar ou de álcool.	Fixa a alíquota de 5%	
a			
20.06.04.00			

(continua)

Código da N. B. N.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
20.06.99.00	Outros	Excluir dos benefícios previstos pelo Dec. n.º 64.833, relativo a crédito fiscal do IPI, a parcela relativa aos componentes de produtos manufaturados exportados, que tenham sido importados sob o regime de <i>Draw-Back</i> .	Portaria n.º 182, de 14/7/72
24.02.02.00	Cigarros	Excluir os benefícios previstos pelo Dec. n.º 64.833, relativo à concessão de crédito fiscal do IPI a exportação.	Portaria n.º 183, de 14/7/73 Portaria n.º 186, de 20/7/72
20.06.99	Purê de banana	Fixa a alíquota de 10%	Portaria n.º 212, de 3/8/72
87.02.11.00	Veículos de carga pesada	Reduz a alíquota para 6%, até 30/8/73	
e			
87.02.12.00	Ônibus rodoviários	OBS.:	
87.02.13.99	Chassis e carrocerias para os veículos acima.	O Dec. n.º 70.957, de 9/8/72, baixou a alíquota para 4% (I.S. n.º 310, de 11/9/72)	
87.04.99.00			
e			
87.05.03.00			
87.14.06.00	Reboques e semi-reboques destinados aos veículos classificados nas posições 87.02.11.00 e 87.02.12.00		

(conclusão)

Código da N.B.N.	Produtos	Benefício Concedido	Ato do MINIFAZ
38.11.02.00	Preparações carrapaticidas, inseticidas e semelhantes	formicidas,	
16.03	Extratos de carne	Fixa a alíquota de 8%	Portaria n.º 276, de 10/11/72
16.02.01.00	Carne de Bovinos	Acrescenta 4% nas Alíquotas	Portaria n.º 92, de 3/5/73

ANEXO II

SITUAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS EM JULHO DE 1973

Produto	Regime		Contingenciamento		Preço		Audiência Outro Órgão		Outras Regulamentações
	Livre	Exame Prévio CACEX	Sujeito	não-Sujeito	Cotação In- ternacional	Preço Mínimo	Sujeito	não-Sujeito	
Algodão: Linter									Exportação suspensa ^a
Algodão em Pluma		X	X			X		X	
Animais Vivos (Exceto Bovino)		X		X	X		X		Exportação proibida ^b Exportação suspensa ^c
Bovino para Abate									
Arroz									
Banana	X			X	X		X		
Cacau		X		X	X		X		
Produtos de Cacau		X		X	X		X		
Carne Bovina		X	X		X		X		
Peles e Couros		X	X		X			X	Exportação proibida para a maioria ^d
Mandioca	X			X	X			X	
Fumo em Folhas	X			X		X		X	
Lã	X			X	X		X		
Milho		X	X		X			X	
Sisal		X	X		X		X		
Legumes	X			X				X	
Farinha de Carne, Sangue e Osso ^e									Exportação suspensa ^c

(continua)

(continuação)

Produto	Regime		Contingenciamento		Preço		Audiência Outro Órgão		Outras Regulamentações
	Livre	Exame Prévio CACEX	Sujeito	não-Sujeito	Cotação In- ternacional	Preço Mínimo	Sujeito	não-Sujeito	
Abacaxi		X		X		X		X	Preço Mínimo para Argentina e Uruguai. Livre p/Outros
Amedoim									
Grão		X		X		X		X	Comitê de Ordenamento da Oferta
Farelo	X			X	X			X	
Óleo	X			X	X			X	
Babaçu									
Farelo		X	X		X			X	
Óleo	X			X	X			X	
Calçados	X			X	X			X	
Camarão	X			X	X		X		Atestado Sanitário pelo DIPOA
Caroço de Algodão									
Farelo	X		X		X			X	
Óleo	X			X	X			X	
Lagosta		X		X		X	X		Atestado Sanitário pelo DIPOA
Açúcar Demerara e Melaço									Exportação a Cargo do IAA

(continua)

(conclusão)

Produto	Regime		Contingenciamento		Preço		Audiência Outro Órgão		Outras Regulamentações
	Livre	Exame Prévio CACEX	Sujeito	não-Sujeito	Cotação In- ternacional	Preço Mínimo	Sujeito	não-Sujeito	
Laranja	<i>in Natura</i>	X		X		X		X	
	Suco		X	X		X		X	
Mamona	Óleo								
Menta	Óleo em Bruto								Exportação Proibida
	Mentol		X	X		X		X	
	Óleo Desment.		X	X		X		X	
Palmito	<i>in Natura</i>								Exportação Proibida
	em Conserva		X	X		X			
Peixes		X		X	X		X		Atestado Sanitário do DIPOA
Soja	em Grão		X		X			X	
	Farelo/Torta		X		X			X	
Têxteis de Algodão			X		X			X	Contingenciamento p/EUA, França, Canadá, Reino Unido
	de Sintéticos	X		X	X			X	
Juta			X	X		X		X	
Farinha de Peixe									Exportação Temporaria- mente Suspensa

- a. Aviso-Circular CACEX n.º 73/61, de 12/4/73.
b. Comunicado CACEX n.º 383, de 17/7/72.
c. Aviso-Circular CACEX n.º 72/203, de 7/4/72.
d. Resolução do CONCEX n.º 85, de 20/6/73.
e. Comunicado CACEX n.º 424, de 18/7/73.

ANEXO III
 PRODUTOS AGROPECUÁRIOS: CONTRIBUIÇÃO DE
 AUMENTOS DE PREÇOS E QUANTIDADES NO
 VALOR ADICIONAL EXPORTADO

Produtos	1967		1972		Receita Total (US\$ 1 000)		Δ Q	Δ p	P ₈₇ ΔQ	Q ₈₇ Δ p	Δ p · Δ Q
	Quantid. (t)	Preço Méd. (US\$/pg.)	Quantid. (t)	Preço Méd. (US\$/pg.)	1957	1972					
Banana	170905,2	0,03245	114 189	0,08392	5 546,4	9 583	— 56 716,2	0,05147	— 1 840,4	8 796,5	— 2 919,2
Cast. Caju	1 491,3	0,90961	7 171	1,23456	1 356,5	8 853	5 679,7	0,32495	5 166,3	484,6	1 845,6
Cacau	114 351,1	0,51736	102 256	0,57853	59 160,7	59 158	— 12 095,1	0,06117	— 6 257,5	6 994,9	— 739,9
Sisal	127 879,8	0,12728	152 124	0,14789	16 276,0	22 497	24 244,2	0,02061	3 085,8	2 635,6	449,7
Pimenta do Reino	9 661,3	0,63997	14 298	0,88880	6 182,9	12 708	4 636,7	0,24883	2 267,3	2 404,0	1 153,8
Milho	430443,6	0,05123	172 074	0,05596	22 052,9	9 629	— 258 369,6	0,00473	13 236,3	2 035,9	— 1 222,1
Amendoim	15 638,7	0,22946	55 924	0,24410	3 588,5	13 651	40 285,3	0,01464	9 243,8	228,9	589,8
Soja	304 542,7	0,09602	1 037 273	0,12333	29 242,9	127 927	732 730,3	0,02731	70 356,8	8 317,0	20 010,9
Arroz	31 881,9	0,15111	1 898	0,08008	4 817,8	152	— 29 983,7	— 0,071102	— 4 530,8	— 2 266,8	2 131,9
Lã	20 492,4	0,95124	14 376	1,1086	19 498,0	15 937	6 121,4	0,15736	— 5 822,9	3 225,5	— 963,3
Algodão	189 941,8	0,47954	284 201	0,66399	90 844,2	188 682	94 759,2	0,18436	45 440,8	34 925,5	17 469,8
ne Bovina	6 699,8	0,59089	155 627	1,08725	3 958,7	169 205	148 927,2	0,496360	87 999,6	3 325,5	73 921,5
Fumo	45 324,0	0,45200	63 218	0,73830	20 486,2	46 674	17 894,1	0,28630	8 088,1	12 976,3	5 123,0
Chá	3 037,5	0,72619	4 247	0,78130	2 235,8	3 318	1 209,5	0,05511	878,3	167,4	66,6
Mate	5 774,6	0,18602	17 862	0,18111	1 074,2	3 235	12 087,4	— 0,00491	2 248,5	— 28,4	— 59,3
Suco/Laranja	18 647,0	0,35891	87 156	0,47615	6 692,6	41 499	68 509,0	0,11724	24 588,6	2 186,2	8 031,9
Açúcar											
Demerara	1 001 311,0	0,08032	2 054 454	0,15291	80 426,0	314 147	1 053 142,0	0,07259	84 588,4	72 685,2	76 447,7
Total					373 410,3	1 046 855,0			312 964,3	159093,7	201 388,3
Café	1 004 249,8	0,701743	1 050 156	0,94197	0,94197	989 219	45 906,2	0,24023	32 214,4 (11,3%)	241 250,9 (84,8%)	11 028,0 (3,9%)

17 Produtos

Efeito Quantitativo "Puro"	=	312 964,3	(46,5%)
Efeito Preço "Puro"	=	159 093,7	(23,6%)
Efeito Preço-Quantidade	=	201 388,3	(29,9%)

FONTES: "Anuário Estatístico", IBGE, 1968
 e Exportação JAN/DEZ. 1972, CACEX

Elaboração: IPEA

ANEXO IV.1

EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS
ESTADOS UNIDOS E CANADÁ

Setores	1967		1968		1969		1970		1971		\bar{a}_{ij}
	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	
Minerais não-Metálicos	325 779	0,13	244 766	0,09	368 298	0,10	427 477	0,08	723 620	0,11	0,10
Metalúrgica	15 694 266	6,30	14 178 514	5,12	6 634 913	1,81	8 086 003	1,52	15 141 904	2,23	3,40
Mecânica	1 680 067	0,67	2 673 143	0,97	4 729 593	1,29	4 862 121	0,91	8 572 490	1,26	1,02
Material Elétrico	44 638	0,02	133 667	0,05	1 214 558	0,33	300 224	0,06	1 754 755	0,26	0,14
Material de Transporte	5 704 859	2,29	55 136	0,02	1 287 698	0,35	1 222 389	0,23	10 307 595	1,52	0,88
Madeira	4 226 570	1,70	5 626 972	2,03	6 056 109	1,65	6 992 511	1,32	5 578 073	0,82	1,50
Mobiliário	87 358	0,04	118 343	0,04	143 372	0,04	299 438	0,06	484 713	0,07	0,05
Papel e Papelão	170	0,00	390	0,00	—	0,00	120	0,00	1 641	0,00	0,00
Borracha	8 166	0,00	30 291	0,01	25 005	0,01	385 176	0,07	942 451	0,14	0,05
Couros e Peles	3 635 965	1,46	3 338 676	1,21	3 843 044	1,05	4 428 541	0,83	4 555 731	0,67	1,04
Química	25 481 012	10,23	30 164 325	10,90	30 262 086	8,26	27 153 384	5,10	31 498 022	4,64	7,83
Produtos Farmacêuticos	502 543	0,20	280 613	0,10	134 190	0,04	595 386	0,11	347 902	0,05	0,10
Produtos de Perfumaria	1 454 448	0,58	1 674 410	0,60	1 996 369	0,54	1 865 841	0,35	1 808 166	0,27	0,47
Têxtil	5 192 000	2,09	4 366 976	1,58	8 252 110	2,25	13 607 190	2,56	19 402 923	2,86	2,27
Vestuário e Calçados	300 036	0,12	604 777	0,22	2 128 929	0,58	9 207 514	1,73	32 982 723	4,86	1,50
Produtos Alimentares	32 727 956	13,14	49 518 536	17,89	49 282 008	13,46	46 261 149	8,70	79 313 060	11,69	12,98
Bebidas	116 070	0,05	12 000	0,00	23 034	0,01	8 527	0,00	13 232	0,00	0,01
Fumo	89 472	0,04	134 550	0,05	101 242	0,03	99 191	0,02	230 711	0,04	0,04
Editorial e Gráfica	18 681	0,01	19 879	0,01	15 281	0,01	95 377	0,02	61 653	0,01	0,01
Diversos	1 850 030	0,74	3 070 809	1,11	2 355 272	0,64	2 722 951	0,51	4 072 288	0,60	0,72
Total	99 140 086	39,81	116 246 773	42,00	118 853 111	32,45	128 620 510	24,18	217 793 656	32,10	34,11

FONTE: Comércio Exterior do Brasil, CIEF, Ministério da Fazenda (vários números). Elaboração: IPEA.

ANEXO IV.2
 EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS
 EUROPA OCIDENTAL

Setores	1967		1968		1969		1970		1971		\bar{a}_{ij}
	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	
Minerais não-Metálicos	190 772	0,08	340 472	0,12	42 381	0,01	1 088 195	0,20	3 929 901	0,58	0,20
Metalúrgica	843 854	0,34	2 002 354	0,72	8 368 371	2,29	21 612 566	4,06	5 452 681	0,80	1,64
Mecânica	6 500 130	2,61	4 383 301	1,58	7 253 142	1,98	11 836 783	2,23	8 485 621	1,25	1,93
Material Elétrico	232 038	0,09	206 759	0,07	369 278	0,10	2 252 129	0,42	4 671 722	0,69	0,28
Material de Transporte	219 193	0,09	1 306 387	0,47	2 775 087	0,76	4 702 845	0,88	1 167 891	0,17	0,47
Madeira	2 797 424	1,12	6 773 349	2,45	16 350 503	4,47	15 144 291	2,85	19 455 421	2,86	2,75
Mobiliário	92 947	0,04	314 708	0,11	272 721	0,07	781 357	0,15	1 264 520	0,19	0,11
Papel e Papelão	8 924	0,00	130	0,00	3 131	0,00	2 900	0,00	6 084	0,00	0,00
Borracha	222	0,00	440	0,00	120 065	0,03	1 109 359	0,21	672 107	0,10	0,07
Couros e Peles	1 683 981	0,68	1 565 086	0,57	6 488 195	1,77	8 323 846	1,57	9 466 273	1,40	1,20
Química	20 124 491	8,08	26 031 665	9,41	36 320 180	9,92	48 364 773	9,09	56 894 224	8,39	8,98
Produtos Farmacêuticos	1 067 403	0,43	386313	0,14	1 755 566	0,48	1 842 771	0,35	2 375 876	0,35	0,35
Produtos de Perfumaria	2 612 214	1,05	2 711 350	0,98	2 943 886	0,80	3 964 637	0,75	6 429 161	0,95	0,91
Têxtil	95 415	0,04	152 601	0,06	731 135	0,20	4 466 500	0,84	4 868 138	0,72	0,37
Vestuário e Calçados	85 331	0,03	93 110	0,03	201 577	0,06	442 495	0,08	3 136 925	0,46	0,13
Produtos Alimentares	10 042 808	4,03	10 946 441	3,96	15 856 505	4,33	36 174 208	6,80	60 778 985	8,96	5,62
Bebidas	23 235	0,01	5 223	0,00	13 652	0,00	164 897	0,03	87 608	0,01	0,01
Fumo	74 613	0,03	166 261	0,06	169 626	0,05	171 577	0,03	274 475	0,04	0,04
Editorial e Gráfica	40 561	0,02	48 984	0,02	914 083	0,25	1 184 164	0,22	2 324 420	0,34	0,17
Diversos	662 840	0,26	582 649	0,21	1 038 973	0,28	1 588 109	0,30	1 809 250	0,27	0,26
Total	47 398 396	19,03	58 017 583	20,96	101 970 057	27,85	165 218 402	31,06	193 601 283	28,53	25,49

FONTE: *Vide Anexo I.*

ANEXO IV.3

EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS
AMÉRICA LATINA (ALALC)

Setores	1967		1968		1959		1970		1971		a _{ij}
	Valor	a _{ij}	Valor	a _{ij}	Valor	a _{ij}	Valor	a _{ij}	Valor	a _{ij}	
Minerais não-Metálicos	4 079 568	1,64	6 799 723	2,46	7 305 929	1,99	7 553 132	1,42	12 290 051	1,81	1,85
Metalúrgica	24 149 476	9,70	18 600 083	6,72	36 737 042	10,03	52 370 086	9,84	40 273 943	5,94	8,44
Mecânica	19 075 231	7,66	22 234 738	8,03	29 883 444	8,16	44 752 880	8,41	54 506 071	8,03	8,06
Material Elétrico	4 631 540	1,86	5 504 159	1,99	7 825 234	2,14	13 178 507	2,48	19 395 371	2,86	2,27
Material de Transporte	1 091 737	0,44	1 175 257	0,42	1 312 639	0,36	5 278 925	0,99	11 016 120	1,62	0,77
Madeira	382 427	0,15	591 006	0,21	812 621	0,22	881 763	0,17	2 270 835	0,34	0,22
Mobiliário	76 733	0,03	64 192	0,02	142 046	0,04	283 206	0,05	804 416	0,12	0,05
Papel e Papelão	1 602 641	0,64	1 471 890	0,53	3 350 795	0,91	5 945 644	1,12	5 500 874	0,81	0,80
Borracha	782 588	0,31	533 802	0,19	916 011	0,25	1 499 397	0,28	2 349 886	0,35	0,28
Couros e Peles	18 645	0,01	14 632	0,01	48 961	0,01	58 983	0,01	90 268	0,01	0,01
Química	3 860 806	1,55	3 836 087	1,39	6 851 323	1,87	10 200 397	1,92	18 575 688	2,74	1,89
Produtos Farmacêuticos	742 661	0,30	731 806	0,26	1 082 155	0,29	1 056 210	0,20	1 889 421	0,28	0,27
Produtos de Perfumaria	412 257	0,17	382 119	0,14	440 793	0,12	780 590	0,15	1 166 890	0,17	0,15
Têxtil	5 047 126	2,03	9 341 704	3,38	8 174 351	2,23	5 244 552	0,98	8 422 521	1,24	1,97
Vestuário e Calçados	289 535	0,12	172 996	0,06	221 157	0,06	767 595	0,14	3 400 410	0,50	0,18
Produtos Alimentares	382 784	0,15	1 525 553	0,55	1 638 605	0,45	1 659 187	0,31	1 512 033	0,22	0,34
Bebidas	2 652	0,00	44 991	0,02	21 526	0,01	48 304	0,01	492 582	0,07	0,02
Fumo	657 885	0,26	484 848	0,18	903 460	0,25	1 101 498	0,21	1 331 359	0,20	0,22
Editorial e Gráfica	6 394	0,00	7 650	0,00	357 376	0,10	889 857	0,17	2 889 281	0,43	0,14
Diversos	1 598 088	0,64	1 701 009	0,61	2 806 469	0,77	3 278 856	0,62	3 129 336	0,46	0,62
Total	68 890 774	27,66	75 218 245	27,17	110 831 937	30,26	156 829 619	29,48	191 307 356	28,20	28,55

FONTE: Vide Anexo I.

ANEXO IV.4
EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS
OUTROS PAÍSES

Setores	1967		1968		1969		1970		1971		\bar{a}_{ij}
	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	Valor	a_{ij}	
Minerais não-Metálicos	2 422	0,00	505	0,00	156 874	0,04	375 462	0,07	695 746	0,10	0,04
Metalúrgica	10 250 067	4,12	813 644	0,29	2 125 347	0,58	30 113 104	5,66	6 749 305	1,00	2,33
Mecânica	2 105 204	0,85	1 920 750	0,70	2 455 552	0,67	3 594 878	0,68	5 489 850	0,81	0,74
Material Elétrico	106 110	0,04	143 817	0,05	501 247	0,14	534 518	0,10	2 706 900	0,40	0,14
Material de Transporte	2 238 423	0,90	1 360 539	0,49	1 475 355	0,40	3 667 967	0,69	4 757 184	0,70	0,64
Madeira	124 331	0,05	202 243	0,07	470 757	0,13	1 057 907	0,20	6 959 918	1,03	0,29
Mobiliário	4 775	0,00	4 404	0,00	26 226	0,01	148 258	0,03	239 761	0,04	0,02
Papel e Papelão	810	0,00	1 541	0,00	1 751	0,00	295 534	0,06	195 092	0,03	0,02
Borracha	22 927	0,01	2 436	0,00	43 654	0,01	1 038 911	0,20	732 652	0,11	0,07
Couros e Peles	2 669 382	1,07	1 269 345	0,46	1 297 203	0,35	2 734 464	0,51	2 472 656	0,36	0,55
Química	8 465 252	3,40	10 167 143	3,67	12 116 315	3,31	21 633 973	4,07	16 347 923	2,41	3,37
Produtos Farmacêuticos	159 683	0,06	716 614	0,26	895 133	0,24	1 241 341	0,23	1 927 977	0,28	0,21
Produtos de Perfumaria	1 722 216	0,69	1 709 828	0,62	2 146 110	0,59	3 786 032	0,71	2 655 513	0,39	0,60
Têxtil	223 732	0,09	365 502	0,13	492 970	0,14	2 464 885	0,46	7 643 972	1,13	0,39
Vestuário e Calçados	17 163	0,01	41 576	0,02	49 024	0,01	855 729	0,16	3 695 089	0,54	5,15
Produtos Alimentares	4 605 631	1,85	7 675 359	2,77	9 012 233	2,46	5 520 133	1,04	9 232 951	1,36	1,90
Bebidas	594 894	0,24	688 961	0,25	854 304	0,23	1 250 220	0,23	1 186 195	0,17	0,22
Fumo	10 214	0,01	1 532	0,00	2 545	0,00	5 797	0,00	6 742	0,00	0,00
Editorial e Gráfica	3 002	0,00	12 491	0,01	89 728	0,03	218 937	0,04	646 343	0,10	0,04
Diversos	278 124	0,11	229 456	0,08	353 562	0,10	746 871	0,14	1 446 452	0,21	0,13
Total	33 604 362	13,50	27 327 686	9,87	34 563 896	9,44	81 284 921	15,28	75 788 421	11,17	

FONTE: Vide Anexo I.

OUTRAS EDIÇÕES DO IPEA

MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL — ASPECTOS ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS, por Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.

SUMÁRIO: I — Introdução. II — Crescimento Urbano no Período Recente. III — Fluxos Migratórios — Censos de 1950 e de 1970. IV — Migrantes x Não-Migrantes: Análise Comparativa de Dados Censitários. V — Ocupação e Salários no Meio Urbano — Migrantes e Não-Migrantes. VI — Resumo e Conclusões. — Apêndice Estatístico. — Bibliografia.

INCENTIVOS À INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE — por David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

SUMÁRIO: Primeira Parte — A Economia Regional. I — A Economia do Nordeste: Tentativa de Caracterização. II — O Desenvolvimento Econômico do Nordeste. III — População e Emprego. IV — O Comércio Exterior e Inter-Regional. V — A Agropecuária. VI — A Indústria de Transformação: Visão Retrospectiva. Segunda Parte — O Planejamento, os Incentivos Financeiros e a Nova Indústria. VII — As Políticas de Desenvolvimento Regional. VIII — Os Incentivos à Industrialização. IX — A Nova Indústria do Nordeste: Caracterização. X — Aspectos Interindustriais e Inter-Regionais. XI — A Criação de Empregos. XII — A Nova Indústria em Operação. I — Recomendações.

SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ECONÔMICA — por Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar.

SUMÁRIO: I — Desenvolvimento e Dimensão Atual da Participação do Governo em Programas de Saúde e Previdência. II — Eficiência e Eficácia na Programação dos Gastos. III — A Distribuição dos Benefícios. IV — A Mobilização de Poupança Através da Previdência Social. V — Conclusões. Anexo Estatístico. Bibliografia. .