

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

Nota para Discussão

nº 7

Befiex: Efeitos Internos
de um Incentivo a Exportação

Renato Baumann*

Agosto de 1989

Instituto de Planejamento - IPLAN

Nota para Discussão

nº 7

Befiex: Efeitos Internos
de um Incentivo à Expor-
tação

Renato Baumann *

Agosto de 1989

* Coordenador da Coordenadoria do Setor Externo do IPLAN.

O Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) é uma fundação vinculada à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisa (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro do Planejamento:	João Batista de Abreu
Presidente do IPEA:	Ricardo Luís Santiago
Diretor do IPLAN:	Flávio Rabelo Versiani
Diretores-Adjuntos:	Francisco Almeida Biato e Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento:	José Garcia Gasques
Coordenadoria de Educação e Cultura:	Divonzir Artur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salários:	Ana Amélia Camarano
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional:	Clando Yokomizo
Coordenadoria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente:	Edgar Bastos de Souza
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia:	Michael Wilberg
Coordenadoria de Minas e Energia:	Otávio de Carvalho Franco
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico:	Eduardo Felipe Ohana
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social:	Maria Emília R. M. de Azevedo
Coordenadoria do Setor Externo:	Renato Coelho Baumann das Neves
Coordenadoria de Transportes e Comunicações:	Sílvio Caracas de Moura Junior

Setor de Documentação:	Norma Stenzel
Setor de Processamento de Dados:	José Adalberto de Paula Ferreira
Assessoria Editorial:	Maria Lúcia Casasanta Brüzzi

Comitê Editorial do IPLAN:

- . Flávio Rabelo Versiani - Presidente
- . Carlos Monteiro Villa Verde
- . Edgar Bastos de Souza
- . Eduardo Felipe Ohana
- . Maria Lúcia Casasanta Brüzzi
- . Pedro Demo
- . Solon M. Vianna

Este trabalho é de responsabilidade do(s) autor(es). As opiniões nele contidas não representam necessariamente o ponto de vista do IPLAN, ou da SEPLAN.

Instituto de Planejamento - IPLAN/IPEA
Ed. BNDES, 11º andar, Setor Bancário Sul
70076 - Brasília - DF

BEFIEX: EFEITOS INTERNOS DE UM INCENTIVO A EXPORTAÇÃO

SUMARIO

	Pág.
1. Introdução	3
2. Concepção Geral	5
3. Indicadores de Desempenho	10
4. Os Incentivos BEFIEX	18
5. A BEFIEX e o Mercado Interno	24
6. Considerações Finais	35

Referências Bibliográficas

BESUMO

Dentre os instrumentos importantes da política de estímulo às exportações de produtos manufaturados adotada pelo Brasil desde o início da década passada destacam-se os Programas Especiais de Exportação, concedidos pela BEFIEEX.

A dupla finalidade dos contratos envolvidos - enquanto instrumentos de política industrial e enquanto incentivos às exportações - bem como a relativa complexidade dos benefícios específicos e suas condicionalidades explicam, em parte, por que os Programas BEFIEEX têm sido relativamente pouco estudados e considerados apenas nas análises da política de promoção às exportações.

Neste trabalho, apresentam-se alguns aspectos básicos relevantes desses programas, e procura-se elucidar pontos frequentemente confundidos no debate sobre o tema. Além disso, e dado que foram recentemente elevados à condição de um dos três pilares da política industrial, são discutidas indicações de que esses programas teriam contribuído para consolidar estruturas vigentes de mercado em alguns setores.

1. INTRODUÇÃO

O modelo de crescimento adotado pelo Brasil no início dos anos 70 tinha como componentes básicos a criação de condições para a sustentação de taxas elevadas de crescimento do produto e o aumento do grau de internacionalização da economia. Um dos instrumentos de política econômica adotados foi induzir algumas empresas de maior porte - particularmente aquelas de capital estrangeiro - a firmar com o Governo um contrato pelo qual se comprometeriam com um desempenho na geração de divisas durante um período longo, em troca de benefícios fiscais para suas importações.

A dupla finalidade desses contratos - enquanto instrumentos de política industrial e como incentivos às exportações -, bem como a relativa complexidade dos incentivos específicos envolvidos, e as dificuldades de acesso aos dados básicos explicam, em parte, por que os Programas BEFIEX têm sido relativamente pouco estudados, e considerados apenas para efeito das análises da política de promoção às exportações.

Mais recentemente, os Programas BEFIEX foram elevados à condição de um dos três pilares em que se baseará a política industrial, juntamente com os Programas Setoriais Integrados e os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial.

Isso torna ainda mais oportuna e necessária uma avaliação dos resultados obtidos pela BEFIEX.

Neste trabalho a análise não se concentrará na BEFIEX enquanto instrumento de promoção de exportações. A grande questão a esse respeito - se as divisas não poderiam ter sido obtidas a um custo social menor - permanece sem resposta e a solução requer um tratamento detalhado, com informações ao nível das empresas beneficiadas. Portanto, os objetivos do trabalho são: apresentar de forma sistematizada alguns aspectos básicos relevantes dos Programas BEFIEX - procurando elucidar pontos frequentemente confundidos no debate sobre o tema - e verificar se

os incentivos, embora originalmente concebidos para estimular exportações, não teriam acarretado - via redução de custos - barreiras à entrada, contribuindo para consolidar a estrutura de mercado em alguns setores.

Assim, o ponto que procuramos explorar neste trabalho pode ser resumido da seguinte forma: os chamados Programas Especiais de Exportação foram concebidos com o propósito de estimular a geração de divisas. O atrativo básico desse estímulo é que uma empresa, que exporte um montante determinado, pode importar - com redução ou isenção de impostos - insumos que compõem sua linha de produção destinada ao mercado interno, em valor correspondente a uma percentagem do montante exportado. Para garantir o cumprimento dos compromissos de exportação é facultada também a importação de bens de capital igualmente livre de tributos.

Com o passar do tempo as distorções na política comercial do País concorreram para que várias empresas interessadas apenas na importação de equipamentos assinassem compromissos de exportação, como forma de obter acesso aos benefícios tributários. Entretanto, dada a relativa concentração setorial dos Programas BEFIEX, permanece sua característica básica de estímulo à importação de insumos.

Os incentivos concedidos (visando a estimular exportações) foram significativos em termos de redução dos custos de investimento e dos gastos correntes das empresas beneficiadas. Entretanto, a maior parte dos investimentos realizados refere-se à ampliação e/ou modernização de capacidade já instalada, sendo relativamente pequeno o número de casos de implantação de novas unidades. Além disso, considerando-se os setores relativamente mais beneficiados, verifica-se que o montante investido representou - no período considerado (1972-1985) - um percentual reduzido do valor da produção.

Esses dois conjuntos de evidências sugerem que empresas já instaladas beneficiaram-se de um montante expressivo de incen-

tivos, o que lhes permitiu ampliar sua rentabilidade mas não as induziu a realizar investimentos significativos. Como nos setores com grau de concentração mais elevado, essas empresas foram as de maior porte, e, como nos setores menos concentrados, é freqüente a constituição de grupos de empresas visando beneficiarem-se de um mesmo contrato BEFLEX, segue-se que os Programas Especiais concebidos para estimular exportações provavelmente contribuíram para consolidar estruturas vigentes de mercado. A produção para o mercado interno, a custos reduzidos, para as empresas já em operação, pode ter significado barreira à entrada de novas empresas.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: a próxima seção descreve a concepção geral da BEFLEX, na terceira seção apresentamos alguns indicadores básicos de desempenho, na quarta são discutidos os incentivos concedidos, na quinta analisamos algumas evidências sobre os agentes beneficiados, e a última seção é conclusiva.

2. CONCEPCAO_GERAL

A política de promoção das exportações de produtos industrializados torna-se objetivo prioritário da política brasileira a partir de meados dos anos 60. O volume de incentivos concedidos se amplia e diversifica, sobretudo a partir de 1968, e essa tendência corresponde, em relação à estrutura produtiva, a um crescente nível de utilização da capacidade instalada.

No início da década seguinte, com o esgotamento das margens de ociosidade que caracterizaram os anos precedentes, tornou-se necessária a criação de um novo sistema de incentivos à ampliação da capacidade, de forma consistente com os objetivos de integração com os fluxos de comércio internacional. Havia, ademais, o reconhecimento implícito da necessidade de um novo tipo de relacionamento com o capital estrangeiro, de tal forma que à atração de novos investimentos não correspondessem efeitos negativos a médio prazo sobre as contas externas do País.

Neste contexto, foi criada a Comissão para Concessão de Incentivos Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX), pelo artigo nº 6 do Decreto-lei nº 1.219, de 15.05.1972 (regulamentado pelo Decreto nº 71.278, de 31.10.1972), originalmente concebida como um órgão ligado à assessoria do Ministro da Fazenda e, posteriormente (Decreto nº 74.199, de 21.06.1974), transferida para o Ministério da Indústria e do Comércio, mais especificamente para a Secretaria-Executiva do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)¹.

A Comissão é composta pelo Secretário-Executivo do CDI, seu presidente, por um representante da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República e por um representante do Ministério da Fazenda, e suas atividades foram regulamentadas pela Portaria nº GB-19, de 26.01.1973, do Ministério da Fazenda, que definiu suas principais atribuições.

A concepção básica da BEFIEEX consiste - ao contrário do que é freqüentemente entendido - na redução (ou isenção) dos impostos incidentes sobre os insumos importados que compõem a produção destinada ao mercado interno. A racionalidade, para tanto, é a atratividade para os investidores, decorrente dos menores custos de produção e conseqüentemente maior competitividade.

¹Na verdade, trata-se de sistematização de incentivos já previstos em legislação anterior (Decreto-lei nº 491, de 05.03.1969, artigo 13, e Artigo 19 do Decreto nº 64.833, de 05.03.1969) que previa o estímulo fiscal à empresas que apresentassem compromisso de exportação. Neste trabalho a análise se resumirá aos incentivos e compromissos envolvidos nos Programas Befiex, não sendo considerados os chamados Programas CIEEX, que são administrados pela mesma Secretaria Executiva: trata-se de contratos de menor valor, que vigoram por períodos também menores (normalmente cinco anos), e referem-se à importação apenas de máquinas e equipamentos com redução de tributos em proporção semelhante à dos Programas Befiex, mas com o compromisso limitado à obtenção de um montante de saldo comercial acumulado para o total do período. Apenas para dar uma idéia de magnitudes relativas, cabe mencionar que de 1980 a 1984 o valor relevado dos impostos de importação e sobre produtos industrializados nos Programas CIEEX representou em média 0,2% do valor correspondente nos Programas BEFIEEX.

São comuns as análises que associam os incentivos concedidos pela BEFIEEX a alguma forma complexa de "drawback", já que os contratos consistem essencialmente de Programas de Exportação. Entretanto, é importante ressaltar que: a) esses incentivos não excluem, mas são cumulativos ao uso de "drawback", e b) foram originalmente concebidos a partir do referido suposto de atratividade do mercado interno, tendo em vista sobretudo o elevado componente importado da produção de empresas de capital estrangeiro².

As empresas que firmam compromisso especial de exportação podem obter os seguintes incentivos:

a) importação, com isenção de tributos (Imposto de Importação - II - Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI - e, conseqüentemente, Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM) de bens de capital, dispensado o exame de similaridade³,

b) importação, com isenção de tributos (II, IPI e ICM), de partes, peças, componentes, matérias-primas e produtos intermediário, limitada a:

b.1 - a terça parte do valor das exportações líquidas, definidas como exportação (FOB), acrescidas de fretes (quando realizados por embarcações e aeronaves de bandeira nacional) e seguros (quando realizados por seguradoras nacionais), deduzidas as importações sob qualquer regime especial.

b.2 - As importações do item b.1, quando adicionadas às importações sob qualquer regime especial, não devem ultrapassar o valor correspondente a 50% do valor (FOB) exportado.

²O primeiro programa instituído em 1972, foi da Ford do Brasil e apenas em 1974 efetivou-se o primeiro programa de empresa de capital nacional, quando já existiam cinco programas de empresas estrangeiras.

³Bem como as restrições impostas às importações de máquinas e equipamentos usados (Resolução CONCEX nº 125, de 05.08.1980 e nº 148, de 23.10.1986).

Tais importações de insumos (chamadas importações na quota) também estão dispensadas do exame de existência de similar nacional. Entretanto, as importações de bens de capital, partes, peças e componentes, estão sujeitas à aprovação do Ministro da Indústria e do Comércio.

Até 1975 a BEFLEX não sofreu alterações significativas, além de seu deslocamento (em 1974) para o Ministério da Indústria e Comércio. A partir do Decreto-lei nº 1.428, de 02.12.1975 (regulamentado pelo Decreto nº 77.065, de 20.01.1976), no entanto, foram reduzidas as concessões de isenção de tributos, ficando limitadas a casos excepcionais, considerados de relevante interesse nacional, e que devem ser submetidos à aprovação do Presidente da República. Mais recentemente, o Decreto nº 95.814, de 10.03.88, autoriza o Ministro da Indústria e Comércio a definir - após consulta aos Ministros da Fazenda e do Planejamento - os casos de isenção.

As empresas que não se enquadram nessas condições (a grande maioria) podem obter reduções fiscais de 90% de II e IPI incidentes sobre as importações de bens de capital, conjugadas com redução de 50% dos mesmos tributos sobre as importações de insumos.

Para tanto, as empresas firmam contrato com o Ministro da Indústria e do Comércio, comprometendo-se a:

i) exportar um montante (FOB) específico acumulado no período (na sua maior parte, os contratos são de dez anos),

ii) atingir um saldo líquido de divisas acumulado no período em valor estabelecido (geralmente correspondendo a 3/4 do valor acumulado das exportações), e que envolve todas as transações da empresa com o exterior naquele período, inclusive aquelas não diretamente relacionadas com o Programa Especial de Exportações.

iii) atingir saldo líquido de divisas positivo a cada ano do contrato (sendo concedido um prazo inicial de carência em alguns casos),

iv) investir um montante de recursos determinado,

v) adquirir um valor mínimo de equipamentos no mercado interno.

A penalidade para o não cumprimento dos compromissos é o recolhimento do valor dos tributos relevados, acrescido de correção monetária e de multa de até 30% de seu valor.

As normas para apresentação dos programas foram estabelecidas pelas Resoluções nºs 1 e 2 da BEFIEEX e pela Portaria nº 194 do CDI, que determinam os procedimentos a serem seguidos pelas empresas. Ao pedido de habilitação e à negociação com a Secretaria-Executiva da BEFIEEX segue-se apresentação de projeto, de acordo com um roteiro básico, do qual constem informações sobre: dados gerais da empresa (caracterização, capital social, direção, etc), análise retrospectiva, aspectos econômico-financeiros, mercados atuais e futuros, projeção da produção e vendas nos mercados interno e externo, programa de exportação e balanço de divisas, máquinas e equipamentos pretendidos e os benefícios fiscais pleiteados.

Com base nessas informações, a Secretaria-Executiva prepara seu parecer, que é submetido ao plenário. Nos casos favoráveis, o plenário recomenda sua aprovação ao Ministro da Indústria e do Comércio. Em caso de aprovação, a data de início da operação do programa passa a ser a mesma da Portaria do Ministro. As guias de importação emitidas pela CACEX e - no caso dos insumos - autorizadas pela CPA, e referentes aos produtos a serem beneficiados com incentivos fiscais, devem ser igualmente autorizadas pela Secretaria-Executiva da BEFIEEX.

A estrutura de benefícios e sua administração têm-se mantido sem grandes modificações desde a época inicial de sua concepção. Merecem registro apenas quatro medidas que qualificam a

formulação inicial: a) pelo Decreto-lei nº 1.661, de 25.01.1979, passou-se a admitir que as exportações de produtos de terceiros pudessem ser consideradas como exportações da empresa titular do programa, desde que constituíssem compromisso adicional de exportações (o que beneficiou particularmente o setor de auto-peças), b) pelo Decreto nº 87.006, de 10.03.1982, é permitida a exclusão - do saldo de divisas - do valor das importações de insumos, cuja insuficiência de produção interna seja atestada por órgão específico de controle de produção ou importação (aplicado freqüentemente às importações de borracha natural e cobre), c) o Decreto-lei nº 1.933, de 19.04.1982, permite flexibilizar a aplicação das penalidades decorrentes do descumprimento dos compromissos, de forma proporcional ao desempenho verificado, d) pelo Decreto-lei nº 2.433, de 19.05.1988, os benefícios são ampliados, passando a compreender também a isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante e a depreciação acelerada sobre máquinas e equipamento de fabricação nacional, são criadas novas condicionalidades para a concessão de isenção de tributos, com diferenciação regional, são definidas novas condições para caracterizar o não-cumprimento dos compromissos, e são concedidas novas facilidades, como a inclusão de bens de informática, índices de nacionalização específicos e manutenção dos benefícios durante o prazo de duração do programa.

3. INDICADORES_DE_DESEMPENHO

A análise da BEFIEX nos seus quatorze anos de existência, até 1985, mostra uma nítida diferenciação entre o período anterior a 1979 e os anos subseqüentes.

Em dezembro de 1979, ao ser fortemente reduzida (exceção apenas para setores específicos) a capacidade do CDI de conceder redução de imposto de importação, os projetos localizados fora das regiões Norte e Nordeste (que dispõem de incentivos específicos) e de setores não contemplados com tratamento tari-

fário diferenciado passaram a se valer dos Programas BEFIEEX como virtualmente a única maneira de importar os equipamentos e os insumos requeridos, com redução do imposto de importação.

A Tabela 1 ilustra alguns indicadores básicos.

Tabela 1 - BEFIEEX - Numero de Contratos e Indicadores de Desempenho 1972/85

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Numero de Contratos	2	3	3	4	11	5	10	16	35	35	79	25	45	44
Desempenho:														
Valor Exportado (US\$ 10 ⁶)	2	70	212	335	456	665	885	1119	1793	2581	2343	2935	3872	4851
Saldo Líquido/Valor Exportado (X)	(379)	(97)	(32)	8	64	76	76	74	83	92	76	73	73	83
Importação de Bens de Capital/ Valor Exportado (X)	74	52	5	3	4	3	37	16	13	34	31	6	4	2
Importação de Insumos/Valor Exportado (X)	-	6	10	4	21	26	21	17	15	11	10	9	8	8

Fonte: Secretaria Executiva da BEFIEEX

Chama a atenção nessa tabela o aumento do número de contratos e do valor exportado total, cabendo destacar ainda o fato de que esses programas têm possibilitado não apenas uma receita bruta crescente de divisas mas também um saldo líquido de divisas significativo, em torno de 3/4 do valor exportado em média, devido em boa parte ao reduzido (e decrescente) componente importado das exportações, como mostrado nas duas últimas linhas da Tabela 1.

Como resultado desse desempenho, o valor exportado através dos Programas BEFIEX aumentou sua participação no total das exportações de produtos manufaturados de 16% em média, no período 1975-79, para atingir quase 40% em 1986.

Ao fluxo mais intenso de novos projetos após 1979 corresponde igualmente uma diversificação setorial. Nos seus primeiros oito anos mais da metade dos projetos aprovados pela BEFIEX foram provenientes dos setores Têxtil e de Material de Transporte. A partir de 1978, mas sobretudo de 1980 em diante, teve início uma crescente demanda pelos incentivos concedidos por essa Comissão, por parte de produtores em diversos outros setores. Desde sua criação em 1972 até 1985 os projetos aprovados pela BEFIEX são classificáveis em dez gêneros industriais.

A Tabela 2 mostra essa evolução. Do total de 317 projetos aprovados nos quatorze anos de operação da BEFIEX, 5/6 deles foram aprovados a partir de 1980.

O processo de diversificação setorial reflete-se no fato de que nenhum dos gêneros industriais listados na Tabela 2 teve aprovado um número de projetos que correspondesse a mais de 20% do total. Entretanto, em que pese à diversificação, os dois setores mais beneficiados são certamente o de Material de Transporte e o Têxtil.

Cabe ressaltar ainda que, apesar dessa relativa diversificação setorial, que poderia se traduzir em novos investimentos,

Tabela 2 - Numero de Contratos BEFIEX - Evolucao Anual por Setor - 1972/85

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Metalurgico							1	3	2	4	7	1	3	9	34
Mecanico					1		1	1	3	3	16	3	3	3	34
Equip.Eletr. e de Coa.			1			1		1	3	3	2	2	5	1	19
Materiais de Transporte	2	2		2	4	1	1	2	6	4	15	5	4	3	51
Quimico e Petroquimico									1		5			1	7
Prod.Farm.e Veterinarios									1				3		4
Textil		1	2	1	1	2	1	3	7	9	3	3	5	9	47
Calçados Couros e Art.Couros							1	1	2	1	9	5	13	8	40
Produtos Alimenticios				1	3		1	1			1		2	1	10
Diversos					2	1	4	4	10	11	21	6	7	9	75
T o t a l	2	3	3	4	11	5	10	16	35	35	79	25	45	44	317

Fonte: Secretaria Executiva da BEFIEX

os dados da Tabela 1 mostram que o valor das importações de insumos supera - na maior parte do período - o valor importado de máquinas e equipamentos: os incentivos BEFIEEX são, preponderantemente, um estímulo à redução de gastos correntes. Isso reflete em parte os próprios tipos de projeto apresentados. A Tabela 3 ilustra esse ponto.

Quase três quartas partes dos projetos aprovados referem-se à ampliação da capacidade produtiva instalada. Em todos os setores considerados, a proporção entre o número de projetos de ampliação e o número total de projetos é pelo menos igual à metade. A rigor, apenas nas indústrias Química e Petroquímica e de Produtos Farmacêuticos e Veterinários observa-se uma proporção significativa de projetos de implantação. Mas estes são os dois setores com menor número de contratos BEFIEEX no período.

Chama a atenção ainda na Tabela 3 que um número não desprezível de projetos teve por objetivo simplesmente a modernização da linha de produção, sem variar a capacidade produtiva. Isso é claramente explicado pela necessidade de manutenção dos níveis de competitividade, por parte de empresas exportadoras. É interessante notar que isso ocorreu predominantemente no setor Têxtil (cujo número de projetos aprovados aumentou significativamente após 1980, como mostra a Tabela 2) e seria um reflexo da situação geral do setor no Brasil⁴.

De forma inversa - e talvez refletindo igualmente seu grau de relação com a fronteira tecnológica - a indústria de Produtos Farmacêuticos e Veterinários não submeteu qualquer projeto que não implicasse alteração da capacidade produtiva.

⁴Ver, a esse respeito, os diversos relatórios de análise sobre o setor têxtil feitos no CDI e BNDES nos últimos anos, que apontam uma pronunciada defasagem tecnológica e a necessidade de programas setoriais de estímulo à modernização. Ao final desta seção apresentamos alguns indicadores.

Tabela 3

Número de Contratos BEFIEEX por Objetivo - 1972/85

	Implan tação	Ampliação	Moderni zação	Total
Metalúrgico	3	25	2	30
Mecânico	6	33	5	34
Equip. Elétrico, Elet. e de Com.	2	15	2	19
Material de Transporte	4	43	4	51
Químico e Petroquímico	3	3	1	7
Prods. Farmacêut. e Veterinários	2	2	-	4
Têxtil	7	23	17	47
Calçados, Couros e Art. de Couro	-	38	2	40
Produtos Alimentícios	3	6	1	10
Diversos	13	52	10	75
T o t a l	43	230	44	317

Fonte: Secretaria Executiva da BEFIEEX

Evidentemente, as explicações para tais resultados estão relacionadas com o tipo de setor (o progresso técnico do setor Têxtil ocorre de forma periódica, em "ciclos de inovação", enquanto na Química Fina essa é uma característica quase constante) e com o próprio acesso às inovações. Parte da literatura relaciona essa capacidade de acesso às inovações à propriedade do capital, sugerindo uma capacidade diferenciada por parte das empresas estrangeiras.

Não caberia aqui uma discussão mais detalhada a respeito. O ponto a enfatizar é que, na análise dos Programas BEFIEEX, a dimensão "tipo de propriedade de capital" é particularmente relevante, por pelo menos dois motivos.

Primeiro, a própria concepção do instrumento BEFIEEX está relacionada a um tipo de diagnóstico que atribui às empresas de capital estrangeiro (sobretudo montadoras de automóveis) uma tendência a freqüentes saldos negativos de divisas, em função

de um componente importado comparativamente mais elevado no seu processo produtivo e da própria necessidade de remessas de lucros e dividendos. Este é um tipo de concepção que motivou a criação de programas semelhantes em outros países, como o Plan Vallejo, na Colômbia (em 1968): a maneira mais eficiente de compensar esse viés é estimular o envolvimento dessas empresas na atividade exportadora.

Em segundo lugar, as análises que têm sido feitas dos Programas BEFLEX sistematicamente enfatizam o aspecto de concessão de benefícios a empresas estrangeiras⁵. Como já foi visto, o montante de incentivos não é desprezível; e, se existe a possibilidade de remessa de lucros (de forma declarada ou via sub ou superfaturamento de exportações/importações), então, um programa que beneficia investidores estrangeiros estaria, de fato, gerando possibilidade de transferências de recursos reais.

A Tabela 4 mostra os indicadores relevantes a respeito.

Até 1978, nos sete primeiros anos de operação do Programa BEFLEX, havia nítida predominância do número de contratos assinados por empresas de capital estrangeiro. A partir desse ano, e de forma sistemática nos anos posteriores, o número de contratos assinados por empresas nacionais privadas passou a ser predominante, representando, para o total do período até 1985, a proporção de mais de dois terços do número total de projetos⁶.

A Tabela 4 mostra ainda, em sua última coluna, que algumas empresas estatais assinaram contratos BEFLEX no período, embora em número reduzido e apenas nos setores de Metalurgia (duas) e de Produtos Diversos (uma).

⁵Ver a respeito, Biato (1984), Oliveira (1984) e SEPLAN/SP (1979).

⁶Em termos de contribuição ao valor exportado total as proporções se invertem: no período 1972-1985, os valores exportados pelas empresas nacionais e estrangeiras corresponderam a 30,4% e 67,8% do total, respectivamente.

Essas participações relativas - e a distribuição no tempo do número de contratos - refletem, sobretudo, o fato de que as mudanças de política ocorridas no final de 1979 deixaram ao empresário importador de bens de produção um número reduzido de alternativas para pagamento dos impostos específicos, se o seu projeto não estivesse localizado em áreas incentivadas ou não fosse beneficiado por programas setoriais. Nesse contexto, os Programas BEFIEX aumentaram sua atratividade, passando a envolver empresas com alguma capacidade de cumprimento dos compromissos contratuais quanto ao valor exportado e ao saldo de divisas, mas que, certamente, não constituem o tipo de clientela para a qual o instrumento foi originalmente concebido. Um indicador dessa inadequação pode ser visto na Tabela 1: mesmo com um número elevado de novos contratos sendo assina-

Tabela 4

BEFIEX: Número de Contratos Aprovados por Propriedade do Capital das Empresas - 1972/1985

Ano*	Nacionais Privadas	Estrangeiras	Estatais
1972	-	2	-
1973	-	3	-
1974	1	2	-
1975	1	3	-
1976	7	4	-
1977	2	3	-
1978	5	5	-
1979	12	3	1
1980	23	12	-
1981	30	4	1
1982	53	25	1
1983	18	7	-
1984	33	11	-
1985	29	15	-
Total 1982-1985	214	99	3

Fonte: Secretaria Executiva da BEFIEX

*Ano de início dos programas

dos e com a operação de projetos aprovados desde a década passada, nos últimos anos da série a relação entre valor importado de insumos e de bens de capital por valor exportado é muito baixa. Há mesmo vários projetos em que só são previstas importações de máquinas e equipamentos, o que indica que o incentivo, cujo propósito era sobretudo contrabalançar a dependência das importações correntes (insumos) com a garantia de um fluxo positivo de divisas, passou a ser visto como uma válvula de escape para a importação de equipamentos, refletindo tanto a inadequação da estrutura tarifária quanto a inexistência de mecanismos alternativos de redução dessas distorções.

No entanto, antes de prosseguir na análise dos agentes beneficiados cabe identificar os principais incentivos concedidos pela BEFIEX. Isso é feito na próxima seção.

4. OS INCENTIVOS BEFIEX

A relativa complexidade e as peculiaridades dos Programas BEFIEX têm dificultado as tentativas de estimar o montante de incentivos concedido por essa agência.

É freqüente, por exemplo, a associação da BEFIEX com a concessão de crédito-prêmio aos exportadores. Na verdade, esse benefício vigorou para todos os exportadores até 1979. Por pressão de alguns parceiros comerciais (sobretudo os Estados Unidos), o crédito-prêmio foi extinto ao final daquele ano. (7) Essa extinção abriu um precedente jurídico, pelo qual foi garantida às empresas com Programas BEFIEX a manutenção dos benefícios de que dispunham à época de assinatura do contrato. Desse modo, em 1980 apenas as empresas com Programas BEFIEX em andamento puderam beneficiar-se desse incentivo.

⁷Para uma descrição detalhada do sistema de incentivos e sua evolução no tempo, ver R. Baumann, H. C. Moreira (1987).

Em 1981 o crédito-prêmio foi novamente adotado, mas com um período de vigência preestabelecido. A experiência do ano anterior, se por um lado atraiu diversos projetos, por outro fez com que se estabelecessem condições específicas para a concessão desse benefício. Uma dessas condições foi a isonomia de tratamento para projetos de um mesmo setor. Isso explica, por exemplo, a elevada concentração de projetos em alguns setores isolados, como as indústrias Mecânica e de Material de Transporte.

O resultado dessa seletividade é que apenas 70 das empresas com Programas BEFIEX são beneficiadas com o crédito-prêmio, com alíquotas de 26%, 15% e 14%. A fixação desses percentuais foi determinada em função da alíquota em vigor para os demais exportadores à data de assinatura do contrato, e esse benefício deverá ser extinto ao final de 1989.

Essa desigualdade nos benefícios torna complexa a análise dos Programas BEFIEX. Mesmo para as empresas sem crédito-prêmio, as múltiplas combinações de isenção ou redução de alíquota de Imposto de Importação (II) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para importações de máquinas e equipamentos e de matérias-primas, partes, peças e componentes, a existência de projetos em que não há benefício para a importação de insumos, os distintos coeficientes de importação e a possibilidade de obtenção de outros benefícios adicionais por parte de algumas empresas, como as importações sob o regime do "drawback" e a depreciação acelerada sobre os bens de capital nacionais fazem com que avaliações genéricas não elaboradas a partir de informações para cada empresa sejam arriscadas.

O tipo de levantamento desejável, ao nível das empresas, nem sempre é garantia de obtenção das informações requeridas. Os arquivos da Secretaria Executiva contêm essencialmente dados relevantes dos projetos apresentados (e nem sempre informações exaustivas sobre as empresas) e balanços de divisas que as empresas são obrigadas a apresentar mensalmente para comprovação de desempenho. Assim, para quantificação dos incentivos,

diversos indicadores tiveram de ser coletados de forma indireta, e essas limitações condicionaram a análise.

Relacionando os dados de projetos e indicadores de desempenho com as informações sobre produtos importados publicadas pelo CIEF foi possível dimensionar a extensão das reduções de alíquotas e sua importância relativa. Para tanto, fez-se um levantamento, ao nível de produto (oito dígitos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias), do valor importado, do montante devido dos Impostos de Importação e sobre Produtos Industrializados, e do valor efetivamente pago. A Tabela 5 resume algumas informações.

A primeira e terceira colunas da Tabela 5 mostram qual seria a alíquota devida de II e IPI, considerando-se os produtos efetivamente importados sob o regime especial da BEFIEEX. A segunda e quarta colunas mostram o que se convencionou chamar de tarifa verdadeira, que é a razão entre o montante efetivamente arrecadado desses tributos e o valor importado.

A comparação entre as alíquotas nominais e as alíquotas verdadeiras mostra que os benefícios fiscais implícitos nos Programas BEFIEEX são significativos. Esta conclusão requer, entretanto, a qualificação de que essas alíquotas são médias ponderadas pelo valor importado de cada produto, e que esses resultados são fortemente influenciados pelo peso relativo dos grandes projetos beneficiados com a isenção do pagamento de tributos, e que representam uma parcela cada vez menor em termos do número total de projetos aprovados⁸.

Esses benefícios contribuíram para reduzir o custo das importações de bens de capital e insumos em mais de dois terços do seu valor em moeda local, o que certamente significou um estímulo ao investimento. Os incentivos têm um peso relativo não

⁸Note-se que num contexto de alíquotas nominais excessivamente elevadas (redundantes) a relação entre as alíquotas nominais e "verdadeiras" é superestimada.

Tabela 5 - Incentivos BEFIEX - 1976/85

Anos	Imposto de Importacao		IPI		II e IPI Relevados/ Importacoes BEFIEX(%)	II e IPI Relevados/ Exportacoes BEFIEX(%)
	Aliquota Nominal (%)	Aliquota Verdadeira (%)	Aliquota Nominal (%)	Aliquota Verdadeira (%)		
1976	62,2	0,1	4,7	0,0	76,9	22,1
1977	68,3	0,2	4,9	0,0	84,2	27,0
1978	39,0	0,1	5,7	0,0	49,4	29,6
1979	72,0	0,3	4,5	0,0	86,3	23,3
1980	70,0	0,4	4,4	0,0	82,8	23,5
1981	64,4	0,5	4,9	0,1	78,0	34,3
1982	67,3	0,9	5,0	0,1	80,2	23,9
1983	71,2	1,7	4,0	0,2	83,8	11,5
1984	64,2	1,6	5,0	0,2	76,4	9,9
1985	55,4	1,9	5,4	0,2	66,7	7,1

Fontes: CIEF/AF, Comercio Exterior do Brasil, varios numeros.
Secretaria Executiva da BEFIEX

desprezível também quando comparados ao principal indicador do Programa, que é o valor exportado. A última coluna da Tabela 5 indica que para cada dólar obtido nas exportações BEFIEX a renúncia fiscal de II e IPI representou em média 26 centavos de dólar, no período 1972-1982, reduzindo-se nos anos recentes⁹.

A avaliação desses incentivos e sua contribuição para as exportações não se esgotam, entretanto, nessa relação. Como foi dito acima, os incentivos concedidos pela BEFIEX são cumulativos com outros incentivos, aos quais têm acesso os demais exportadores. Assim, é interessante verificar como os incentivos BEFIEX se comparam com os demais, em termos do total das exportações de produtos manufaturados.

A Tabela 6 traz essas informações, de forma comparativa com as estimativas apresentadas em R. Baumann /H. Moreira (1987). Para o cálculo do incentivo embutido na redução de alíquotas de II e IPI foi estimado, como anteriormente, o montante de recursos correspondente aos impostos relevados.

No cálculo de incentivos embutidos no crédito-prêmio foi adotado um conceito "potencial": para cada uma das 70 empresas beneficiadas no período recente¹⁰ foi estimado (com base no valor de suas exportações e da alíquota específica) o que seria o valor do crédito-prêmio, considerando o percentual a que cada empresa tem direito e o valor por elas exportado a cada ano.

Chamam a atenção, na Tabela 6, o peso específico dos incentivos BEFIEX e o fato de que - em que pese ao aumento do número de contratos e da participação nas exportações totais de manufaturados - não há tendência definida de evolução no período considerado.

⁹Essa redução é explicável pela própria maturação dos projetos implantados, e pela característica de longo prazo dos contratos de exportação: o valor exportado nos últimos anos da série é influenciado pelo desempenho de projetos cujos contratos foram assinados na década anterior.

¹⁰Note-se que não faz sentido considerar as demais empresas, uma vez que elas foram beneficiadas da mesma maneira que os demais exportadores, no período em que o crédito-prêmio foi concedido de forma generalizada.

Tabela 6 - Incentivos às Exportações de Manufaturados
(em % do Valor (FOB) das Exportações de Manufaturados)

Ano	"Drawback"(a)	Credito-Prêmio		Reducao		Incentivos Financeiros			BEFIEX			Isencao de ICA	Isencao de IPI	Total Incentivos
		IPI	ICA	I.Renda	Pre-Embark(b)	Pos-Embark (c)	Imposto de Importacao	IPI	Credito Premio (d)	Total				
1969	4,00	6,69	-	-	4,07	-	-	-	-	-	20,50	7,41	42,67	
1970	4,00	6,87	6,63	-	6,64	0,87	-	-	-	-	20,50	7,10	52,69	
1971	4,00	6,91	6,24	1,30	6,78	1,02	-	-	-	-	19,80	7,09	53,14	
1972	4,90	7,98	8,28	1,30	8,51	1,71	n.d.	n.d.	-	-	19,10	9,04	58,82	
1973	7,20	8,02	8,14	1,30	6,85	1,60	n.d.	n.d.	-	-	18,30	8,66	58,27	
1974	12,60	7,90	4,05	1,80	4,80	1,26	n.d.	n.d.	-	-	17,70	4,97	55,16	
1975	8,30	7,77	4,29	1,70	10,85	1,46	n.d.	n.d.	-	-	17,00	5,43	56,00	
1976	11,00	7,61	4,11	1,30	14,56	1,32	3,23	0,39	-	3,62	16,30	5,17	65,79	
1977	12,60	8,08	4,33	1,50	16,33	3,30	4,10	0,50	-	4,60	16,30	5,43	72,47	
1978	9,10	8,60	4,19	1,80	13,15	3,85	4,10	0,84	-	5,02	16,30	6,13	68,14	
1979	10,50	12,70	2,10	11,66	2,22	3,53	0,38	1,53	-	5,44	16,30	6,52	67,52	
1980	9,00	8,60	1,90	5,51	(3,47)	4,22	0,45	3,44	-	8,11	17,70	6,34	45,09	
1981	9,40	6,51	1,80	13,88	4,85	6,62	0,82	2,70	-	10,22	18,30	6,83	71,79	
1982	10,30	9,11	1,60	17,39	4,30	4,87	1,60	2,22	-	7,69	19,10	7,16	76,65	
1983	8,60	7,79	1,60	8,51	0,80	2,69	0,30	1,90	-	4,89	19,10	7,17	58,46	
1984	9,10	7,84	1,60	1,65	1,02	2,26	0,28	1,74	-	4,28	20,50	6,99	52,98	
1985	9,10	1,36	1,60	1,97	1,66	2,15	0,32	3,30	-	5,85	20,50	7,19	49,23	

Fontes: ver texto.

(a): Inclui: Isencao do Imposto Importacao, do IPI, da Taxa de Melhoramento de Portos, do Adicional sobre Frete para a Renovacao da Marinha Mercante, da Taxa de Expediente, do IOF e do Deposito Compulsorio sobre Importacoes.

(b): Inclui: Financiamento de Capital de Giro (Res.CAN n. 674/802, CIC-CREGE 14-11, Res. CONCEX n. 60, Res. CAN n. 950), Financiamento a "Trading Companies" (Res.CAN n. 643/803). Financiamento a Investimentos no Exterior, Financiamento a Elaboracao de Projetos.

(c): Inclui: Financiamento a Entrepostagem, as Exportacoes em Consignacao, a Promocao Comercial no Exterior, a venda de Projetos, a Comercializacao., Financiamento Direto ao Exportador e Equalizacao das Taxas de Juros Externas.

(d): Incentivo correspondente ao diferencial entre as aliquotas de alguns Programas BEFIEX e a aliquota media geral de Credito-Prêmio.

Resta analisar o custo fiscal desses incentivos. Para tanto, adotou-se um enfoque distinto do anterior, e quantificou-se o montante de recursos efetivamente desembolsado a título de concessão de crédito-prêmio, bem como os montantes relevados de II e IPI. Pelas estimativas, isso teria representado, em 1985, o correspondente a 0,2% do PIB. Se considerarmos o número de empresas beneficiadas e o grau de concentração dos incentivos, esses resultados indicariam uma forte transferência de recursos.

Cabe avaliar os reflexos desses incentivos sobre os agentes beneficiados e as implicações para o mercado interno.

5. A BEFIEX E O MERCADO INTERNO

A Tabela 5 mostrou, em sua penúltima coluna, que o montante relevado de II e IPI é significativo em termos das importações efetivadas pelas empresas que têm contratos com a BEFIEX.

Essa redução nos custos de importação¹¹ tem repercussões diretas sobre o investimento. Para obter uma idéia aproximada da ordem de grandeza desse efeito, fez-se um levantamento com base nos projetos de 200 empresas, para as quais essa informação estava disponível, comparando o montante de impostos (II e IPI) relevados e o valor previsto dos investimentos.

Comparando-se com o valor dos investimentos em ativo fixo, os impostos relevados correspondem a 59,72%. Em relação ao investimento total, eles significam 34,83% em média.

Note-se que essas são médias simples (não ponderadas) para a amostra de 200 empresas e que os valores envolvidos são aque-

¹¹Vale acrescentar que não há, no período considerado, incentivo correspondente à aquisição de bens de capital de fabricação nacional por essas empresas.

los considerados ao nível de projeto, e portanto não necessariamente iguais aos realizados, o que qualifica a análise.

Além disso, a comparação do montante de incentivos com o valor dos investimentos não cabe em todos os casos, uma vez que parte dos incentivos refere-se à importação de insumos (despesa corrente) e não apenas a bens de capital.

Mesmo com essas restrições em mente, as indicações são de que os incentivos concedidos via BEFIEEX são significativos quanto aos investimentos, sobretudo se considerarmos que a essas reduções de II e IPI são adicionadas outras facilidades, como a depreciação acelerada para bens de capital importados.

Isso traz a análise para a necessidade de identificar que tipo de projeto e que tipo de agente têm-se beneficiado desse conjunto de incentivos. Claramente a opção por um contrato BEFIEEX está diretamente vinculada à demanda por importações e à capacidade de cumprimento dos compromissos de exportação e de saldo de divisas.

Resta averiguar como as empresas beneficiadas podem ser comparadas com o restante das empresas dos setores em que atuam. Para tanto, compararam-se os dados básicos de algumas empresas com Programas BEFIEEX com os das que constavam do levantamento publicado no Balanço Anual 1987 da Gazeta Mercantil. O critério de seleção, mais uma vez, foi a inclusão entre aquelas da amostra, o que permitiu reunir informações para 267 empresas com Programas BEFIEEX. A Tabela 7 traz alguns indicadores.

Em dez dos quatorze setores para os quais foram identificadas empresas BEFIEEX, pelo menos uma entre as dez maiores empresas se beneficia dos incentivos. Essa proporção é particularmente pronunciada nas indústrias Mecânica, de Autopeças e de Material de Transporte (segundo a classificação da revista).

Tabela 7

BEFIEIX - Empresas Incentivadas, Tamanho Relativo e
Concentração Setorial

Setor	Nº de Empresas		Tamanho (a)	Grau (b)
	Total da Amostra	Empresas BEFIEIX entre as 10 maiores (a)	Médio BEFIEIX/Média do Setor	de Concentração (%)
Indústria Mecânica	418	7	4,8	27,6
Indústria Metalúrgica	517	5	4,3	39,1
Minerais Não-Metálicos	231	1	5,8	48,0
Eletroeletrônica	258	2	2,9	38,8
Autopeças	139	8	4,9	58,3
Material de Transporte	70	8	2,9	74,7
Papel e Celulose	131	4	6,6	67,9
Madeira e Mobiliário	139	-	4,0	42,3
Material de Escritório	139	-	3,6	48,7
Química e Farmacêutica	635	1	1,9	58,5
Têxtil e Couro	618	-	3,2	24,1
Alimentos	712	-	1,5	18,5
Bebidas	141	1	19,4	62,5
Editorial e Gráfica	189	2	3,1	40,1
T o t a l	4.337	39	4,9	-

Fontes: Balanco Anual 1987, publicado pela Gazeta Mercantil; dados da Secretaria Executiva da BEFIEIX.

(a): Pelo Patrimônio Líquido Real.

(b): Participação das 10 Maiores Empresas no Patrimônio Líquido Real Total do Setor.

Para qualificar melhor esses indicadores, complementamos as informações da segunda coluna da Tabela 7 com tabulações semelhantes, mas desagregando ao nível de subsetor e medindo a participação (agora com base nos dados de Receita Operacional Líquida, e não de Patrimônio) das empresas BEFIEEX entre as 10, 20 e 50 maiores empresas de cada subsetor (resultados não mostrados aqui).

Nas três indústrias que se destacam na Tabela 7 os subsectores em que a participação de empresas BEFIEEX é mais pronunciada entre as maiores empresas são Tratores e Implementos Agrícolas e Máquinas Rodoviárias (classificados como pertencentes à indústria Mecânica), e Montadoras de Automóveis. Neste último subsetor, apenas uma das empresas listadas na publicação consultada não tem contrato com a BEFIEEX. Esses setores têm em comum a característica de a produção estar concentrada em um número reduzido de empresas, predominantemente naquelas de capital estrangeiro. Assim, esses resultados podem ser interpretados como uma indicação de que os incentivos concedidos pela BEFIEEX são essenciais para a competitividade, chegando a atrair, em alguns casos, a quase totalidade das empresas.

Há ainda uma elevada participação de empresas BEFIEEX entre as maiores empresas do subsetor Fiação e Tecelagem, em que quase a metade das 50 maiores empresas da amostra têm programas especiais de exportação. Esse resultado não transparece na Tabela 7, segunda coluna, mas é coerente com as evidências apresentadas acima, de que os setores com participação mais pronunciada no total dos Programas BEFIEEX são Têxtil e Material de Transporte.

As evidências de participação de empresas BEFIEEX entre as maiores de cada setor indicam uma dimensão mínima - acima da média setorial. A rigor, os compromissos exigidos, de desempenho no mercado externo, requerem alguma capacidade de mobilização de recursos e fatores. A terceira coluna da Tabela 7 indica que, de fato, o tamanho das empresas BEFIEEX (medido pelo Patri-

mônio Líquido Real) corresponde, em média, a aproximadamente cinco vezes o tamanho médio representativo nas 14 indústrias consideradas, embora haja diferenças significativas nessa relação em diferentes indústrias.

Por exemplo, no caso de Material de Transporte, o número relativamente reduzido de empresas reflete-se no grau de concentração setorial (última coluna da Tabela 7), e a elevada participação de empresas BEFIEEX faz com que o tamanho das empresas com programas especiais de exportação seja próximo (menos de três vezes) à média do setor.

Entretanto, essas relações não podem ser generalizadas. No setor Têxtil e Couro o número elevado de empresas faz com que o grau de concentração seja marcadamente inferior ao de Material de Transporte. No entanto, a relação de tamanho entre as empresas BEFIEEX e a média setorial é de magnitude comparável.

O raciocínio pode ser repetido para os demais setores¹² da Tabela 7 e o que transparece é a inexistência de relação entre grau de concentração setorial e número de empresas com programas especiais de exportação.

Quanto à organização de mercado, isso seria uma indicação de que os incentivos concedidos têm provavelmente contribuído para consolidar uma estrutura vigente, mais do que para estimular a entrada de novas empresas. Essa hipótese parece consistente com o que expressam os dados da Tabela 5: os projetos submetidos à BEFIEEX no período analisado envolvem sobretudo ampliação e modernização de linhas produtivas, com poucos casos de implantação. Isso é particularmente significativo nos setores já ressaltados, Têxtil e Material de Transporte.

Em sendo verdadeira essa linha de raciocínio, os projetos de implantação analisados estariam refletindo, em parte, uma

¹²O resultado para o setor de Bebidas é evidentemente distorcido pelo número de empresas BEFIEEX.

estratégia de aumento de participação no mercado (ou consolidação de posição relativa) por parte das empresas já instaladas, e não apenas a entrada de novos concorrentes.

Uma forma de confirmar essa hipótese seria verificar a existência de grupos de empresas beneficiadas pela BEFIEIX, entendendo-se como pertencentes a um mesmo grupo as empresas com controle acionário comum. A Tabela 8 mostra os grupos identificados.

Tabela 8
BEFIEIX - Número de Grupos de Empresas por Setores -
1972/1985

Setor	Nº de Grupos	Nº Médio de Empresas por Grupo
Metalúrgica	4	6
Mecânica	7	4
Eletroeletrônica	4	3
Material de Transporte	9	3
Têxtil	12	3
Calçados	11	3
Alimentos	1	3
Vidros	1	2
Cerâmica	4	3
Plásticos	1	2
Papel e Papelão	2	3
Madeira e Mobiliário	2	2
Diversos	8	3
Total	66	

Fonte: Secretaria Executiva da BEFIEIX

Claramente os setores que se destacam pelo número de grupos de empresas com contratos BEFIEIX são (uma vez mais) Material de Transporte e Têxtil, bem como a Indústria de Calçados, o que demonstra a consistência da linha de argumentação anterior.

O setor de Calçados merece alguns comentários específicos. A última coluna da Tabela 8 mostra que o tamanho médio dos gru-

pos nos diversos setores fica em torno de três empresas. Entretanto, o grau de dispersão é significativo, e em alguns setores, como o de Calçados, há grupos de até oito empresas. Voltando à Tabela 5, é interessante notar que nesse período todos os projetos aprovados são de ampliação de unidades produtivas já existentes, o que por si só é indicativo da manutenção da estrutura produtiva existente.

No tocante a Material de Transporte e Têxtil, seu peso específico no conjunto dos Programas BEFLEX justifica a discussão em separado dos principais indicadores.

Ao analisar prioritariamente a Indústria Automobilística, observa-se o fato de oito das nove empresas terem programas especiais de exportação, o que permite que os dados de desempenho junto à BEFLEX sejam utilizados em comparação com os indicadores de desempenho global do setor. A Tabela 9 resume essas informações.

A primeira coluna da Tabela 9 mostra que o volume produzido no setor atingiu seu ponto máximo no exercício de 1980, e manteve-se, nos anos posteriores, em um nível marcadamente inferior ao daquele ano. As razões para essa queda estão certamente vinculadas ao desempenho da economia como um todo.

A queda no volume de vendas teve reflexos negativos sobre os resultados operacionais, sendo registrados quatro anos seguidos de prejuízos (1981-1984). Como consequência, o percentual investido (valor investido em relação ao faturamento), que foi crescente até 1981, tendeu a situar-se em torno de 8% das vendas do setor.

Um dos aspectos interessantes da perspectiva de análise dos Programas BEFLEX é que precisamente em 1982 as empresas do setor assinaram contratos referentes a Programas Especiais de Exportação, com isenção de tributos e direito a crédito-prêmio do IPI. Isso significa que - no caso da Indústria Automobilística - o volume de incentivos concedidos via BEFLEX não teve

Tabela 9 - Indicadores da Industria Automobilistica - 1973/1986

Anos	Indice de Producao (1978 = 100)	Investimento/ Faturamento Liquido (Z)	Rentabilidade (Lucro/Receita Liquida) (Z)	Indices de Importacao BEFIEX		Indice de Exportacao BEFIEX (1978 = 100)
				Bens de Capital (1978 = 100)	Insumos	
1978	100,0	3,2	3,1	100,0	100,0	100,0
1979	102,7	5,4	0,6	224,8	102,3	117,0
1980	112,7	8,5	3,8	1.633,0	135,4	166,3
1981	77,9	11,9	(5,1)	1.027,8	135,4	243,4
1982	83,6	8,4	(3,7)	688,6	97,6	186,8
1983	97,2	7,7	(18,5)	591,7	93,2	183,2
1984	93,2	5,9	(6,3)	713,4	114,8	214,8
1985	83,7	8,3	8,6	411,3	135,3	241,6
1986	90,3	8,7	3,6	611,3	148,2	144,0

Fontes: ANFAVEA; Secretaria Executiva da BEFIEX

efeito significativo sobre o nível de investimentos (em comparação com o valor das vendas). De fato, a terceira coluna da Tabela 9 sugere que um dos resultados obtidos foi recuperar a rentabilidade do setor, que passa a positiva em 1985.

Isso se reflete nos indicadores de desempenho dos contratos BEFIEEX. A queda no volume de investimento corresponde uma retração das importações de bens de capital. A procura de mercado (e os incentivos concedidos) levou a um crescimento significativo das exportações do setor, permitindo sustentar o ritmo de atividade, embora em um nível mais baixo que antes, como indica a relativa estabilidade das importações de matérias-primas, peças e componentes. A consequência evidente foi uma elevação da proporção entre vendas no mercado externo e o total das vendas.

As informações com relação aos demais subsetores do gênero Material de Transporte são mais dispersas, mas as indicações de que houve queda na taxa de crescimento real dos investimentos em quatro anos do período 1978-1985 sugerem um comportamento semelhante¹³. No caso desses setores, as indicações já vistas são de que o envolvimento com a BEFIEEX teria não apenas contribuído para sustentar o nível de atividade através de exportações mais competitivas, como também estimulado a prática de formação de grupos de empresas como forma de consolidação de posições de mercado.

Aparentemente um processo semelhante ocorreu na Indústria Têxtil, como mostra a Tabela 10.

Da mesma forma que na Indústria Automobilística, o nível do volume de produção da Indústria Têxtil manteve-se, de 1981 a 1985, abaixo do verificado em 1980, embora a queda tenha sido menos pronunciada do que naquele setor.

¹³Segundo os dados de Conjuntura Econômica, a variação anual do investimento em Material de Transporte (deflacionado pelo Índice de Preços por Atacado) foi de 17,4% em 1978, -2,8% em 1979, 27,3% em 1980, -11,4% em 1981, -12,4% em 1982, 13,8% em 1983, -5,2% em 1984 e 24,5% em 1985.

Tabela 18 - Indicadores da Indústria Textil - 1978/1985

Anos	Índice de Produção (1985 = 100)	Investimento/ Faturamento Líquido (2)	Rentabilidade (Lucro/Receita Líquida) (2)	Índices de Importação BEFIEX		Índice de Exportação BEFIEX (1978 = 100)
				Bens de Capital (1978 = 100)	Insumos	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1978	n.d.	8,4	n.d.	54,2	68,4	28,2
1979	n.d.	2,5	n.d.	97,4	55,1	59,7
1980	100,0	48,4	n.d.	100,0	100,0	100,0
1981	90,4	(50,4)	n.d.	174,1	151,2	184,8
1982	92,0	(29,8)	8,0	67,6	257,4	184,0
1983	83,7	(13,7)	2,0	18,9	182,0	227,5
1984	85,5	2,5	7,2	28,4	413,4	271,8
1985	97,0	60,4	16,1	86,8	525,4	291,8

Fontes: Coluna (1) - Relatório do Grupo de Trabalho para o Programa Nacional de Modernização e Expansão das Indústrias Têxteis e de Confecções; coluna (2) - Conjuntura Económica, vários números (deflatores: Índice de Preços por Atacado); coluna (3) - Quem e Quem, vários números; demais colunas - Secretaria Executiva da BEFIEX.

Isso se reflete na evolução da taxa de crescimento do investimento no setor, que não chega a superar a variação do nível de preços em três anos consecutivos. A contrapartida dessa trajetória é a retração nas importações de bens de capital. Apenas no último ano do período há indicações de uma retomada.

Ainda, de modo semelhante aos dados da tabela anterior, as duas últimas colunas da Tabela 10 mostram uma expansão vigorosa das exportações de produtos têxteis e um crescimento ainda mais elevado das importações de insumos.

A análise desses indicadores deve ser complementada por algumas informações adicionais. O setor Têxtil caracteriza-se por um número elevado de empresas, baixo grau de concentração (Tabela 7), reduzida participação de empresas de capital estrangeiro e, no período recente, elevado grau de defasagem tecnológica. Numa sondagem junto a empresários do setor, em outubro de 1987 (reportada em Conjuntura Econômica), foram obtidos entre outros os seguintes índices de Atualização Tecnológica:

Total da Indústria	61
Indústria de Bens de Consumo	52
Indústria de Bens de Capital	50
Indústria Têxtil	28

Isso explica por que mais de uma terça parte dos contratos BEFIEX com empresas desse setor foi relacionada a projetos de modernização.

Ao mesmo tempo, esse é o setor com maior número de projetos de implantação de unidades produtivas com incentivos BEFIEX, e, segundo os dados das Tabelas 7 e 8, as empresas beneficiadas não são as maiores do setor (exceto no subsetor Fiação e Tecelagem) mas são vários os casos de contratos BEFIEX com diversas empresas de um mesmo grupo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procurou-se contribuir para o debate sobre os Programas BEFIEX, analisando algumas evidências disponíveis.

Do ponto de vista de efeitos sobre o balanço de pagamentos, os indicadores não deixam margem à dúvida quanto à contribuição das empresas BEFIEX, no que se refere a exportações e saldo líquido de divisas. O que se pode questionar é o custo social dessas divisas: as estimativas indicam uma elevada transferência de recursos para um número relativamente limitado de empresas. Desse modo, permanece irrespondida a questão básica sobre se essas divisas não poderiam ter sido obtidas a um custo social menor.

Entretanto, como esse tema, a nosso ver, só pode ser tratado ao nível desagregado, por empresas ou subsetores, a preocupação deste estudo foi verificar os graus de eficiência da BEFIEX enquanto instrumento de política industrial.

Analisando o conjunto dos dados referentes aos Programas BEFIEX, pode-se concluir, em primeiro lugar, que a apreciação dos pleitos não leva em conta o montante de incentivos por valor adicionado. Esse montante, a julgar pelas informações disponíveis de valor dos incentivos/valor dos investimentos, não parece insignificante.

Em segundo lugar, as indicações são de que boa parte da atratividade dos Programas BEFIEX reside na redução de imposto de importação. Isso explica a existência de contratos cuja única importação é de máquinas e equipamentos, bem como a diversificação setorial dos projetos aprovados. É razoável esperar que a reforma tarifária de meados de 1988 tenha contribuído para reduzir essa atratividade. Mas a magnitude dos incentivos e sobretudo sua incidência sobre a importação de insumos sugerem que não se deve reduzir a demanda por contratos BEFIEX.

Em terceiro lugar, as evidências demonstraram que, apesar de representarem elevada margem de redução dos custos de investimento, os incentivos não foram suficientes para induzir investimentos em proporções significativas: mesmo nas indústrias que mais se beneficiaram, seu efeito principal parece ter sido o de sustentar o nível de atividade (garantindo a rentabilidade) e viabilizar em parte um processo de modernização setorial, sem grandes variações do volume de investimento por unidade de faturamento da indústria.

Por último, essas indicações sugerem que para os setores que mais se beneficiaram dos incentivos BEFLEX parece haver uma estratégia de consolidação da estrutura vigente no mercado, registrando-se um número reduzido de projetos de implantação, ao mesmo tempo em que se verifica a formação de número significativo de grupos de empresas.

É possível argumentar que esse comportamento reflete a perpetuação do formato original do instrumento. Entretanto, não se pode perder a perspectiva de que os tipos de empresas envolvidas em Programas BEFLEX são distintos em diferentes pontos no tempo, e que isso implica a necessidade de revisão da concepção do mecanismo e/ou das formas de aplicação. Sobretudo quando esses programas passam a ser um dos pilares da política industrial, no momento mesmo de se renegociarem eventuais renovações de contratos tão complexos quanto os do setor automobilístico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BAUMANN, R. & MOREIRA, H. C. - Os Incentivos às Exportações Brasileiras de Produtos Manufaturados. Pesquisa e Planejamento Econômico, 17(2): 471-90, ago. 1987.
2. BIATO, Márcia F. - Programas de Incentivo às Exportações: Estudo de Caso da BEFIEEX. Brasília, 1984. "Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília".
3. OLIVEIRA, Gesner. - Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX - 1983/81, Campinas, 1984. "Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Campinas".
4. SÃO PAULO. SEPLAN. - Avaliação do Sistema de Incentivos Fiscais às Exportações. São Paulo, 1979. v. 2

