

IPE 016

Programa de Trabalho 1975

ipe

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO

SOCIAL

INSTITUTO DE PESQUISAS - INPES

IPE016
1975

016

SUMÁRIO

I - A NATUREZA DAS PESQUISAS E AS PRIORIDADES SETORIAIS

II - RELAÇÃO DOS PROJETOS PROGRAMADOS

A - Projetos em Andamento

1 - Empresas Multinacionais na Economia Brasileira

2 - Desenvolvimento da Indústria Automobilística no Brasil

3 - Dívida Pública no Brasil

4 - Política Fiscal e Transferência de Impostos no Brasil

B - Novos Projetos

1 - Industrialização e Política Econômica Externa no Brasil: A Experiência Passada e a Nova Etapa do Processo de Substituição de Importações

2 - A Política de Exportação de Produtos Agrícolas

3 - Indústria de Construção Civil

4 - Fundo de Garantia e Política de Bem-Estar Social

5 - Previdência Rural

III - PROGRAMAÇÃO EDITORIAL DO INPES PARA 1975

I - A NATUREZA DAS PESQUISAS E AS PRIORIDADES SETORIAIS

O objetivo principal das pesquisas do INPES é o de fornecer subsídios à formulação de política econômica global. Tal orientação geral tem duas implicações importantes do ponto de vista do tipo de trabalho realizado. Primeiro, que a pesquisa empírica tem precedência sobre as investigações de natureza puramente acadêmica, embora a fundamentação teórica constitua uma parte importante dos estudos. Segundo, que do ponto de vista das principais áreas de pesquisa a preocupação consiste em desenvolver estudos que possam contribuir para avaliação de estratégias alternativas de crescimento. Nesse sentido, a análise dos problemas de relacionamento com o exterior, de participação do setor público, de mecanismo de promoção do crescimento industrial, de modernização do setor agrícola e de problemas de desenvolvimento urbano, tem se constituído nas principais linhas de pesquisa do Instituto nos últimos anos.

Embora em termos gerais as mesmas linhas de pesquisa continuem sendo desenvolvidas, o programa de trabalho para o próximo ano procura incorporar as novas preocupações de política econômica associadas ao objetivo de manutenção de elevadas taxas de crescimento, simultaneamente com a promoção do desenvolvimento social. Dessa forma, na medida em que a continuidade do processo de crescimento, ao ritmo observado nos últimos anos, torna-se mais dependente da evolução do setor externo, a inter-relação entre as perspectivas de crescimento industrial e o comportamento das importações e exportações, passa a ter um papel mais importante na análise da política de desenvolvimento industrial. Por sua vez, os problemas de desenvolvimento social e distribuição de renda são

enfocados em diferentes projetos cuja ênfase principal coloca-se do lado da criação de novas oportunidades de emprego, uma das metas importantes do II PND.

Dois projetos relacionam-se diretamente ao propósito de estudar problemas de desenvolvimento industrial e suas inter-relações com o setor externo da economia. Um deles, já em andamento, procura examinar a importância das empresas multinacionais na indústria brasileira, tendo em vista a sua importância na expansão recente da venda para o exterior de produtos manufaturados. O outro, com início previsto para janeiro, propõe-se a retomar o tema "substituição de importações", com o objetivo de, mediante uma nova interpretação da experiência anterior, discutir as possibilidades futuras de utilizar uma política semelhante como base de sustentação do crescimento industrial.

Ainda na área de indústria, estão programados dois novos estudos que, embora tenham uma dimensão setorial, são importantes do ponto de vista da estratégia de crescimento. Trata-se da realização de estudos específicos sobre a Indústria Automobilística e sobre a Indústria de Construção Civil, ambos setores importantes do ponto de vista dos efeitos multiplicadores sobre a atividade industrial. No caso da Indústria Automobilística, o estudo é oportuno face à recente controvérsia sobre o futuro desse setor devido às modificações na conjuntura econômica internacional e o possível impacto de reduções na respectiva taxa de crescimento sobre as metas de expansão econômica. Por sua vez, embora o estudo da Indústria da Construção Civil ainda não esteja bem definido, pretende-se que ele seja complementar aos demais projetos da área industrial. Não só este é um setor onde há uma absoluta escassez de estudos econômicos, como também constitui uma importan-

te fonte de geração de empregos, cujo potencial cumpre avaliar, tendo em vista compatibilizar um crescimento econômico acelerado com os objetivos de melhor distribuição da Renda Nacional.

Além de se constituir na motivação principal de um estudo sobre a construção civil, o problema de emprego, que merece um destaque especial no II PND, é tratado, sob um ângulo diferente, em dois outros trabalhos vinculados a distintas áreas de interesse. De um lado pretende-se analisar a intervenção do Governo no mercado de trabalho, especialmente no que se refere ao objetivo de proteger o empregado dos riscos associados à perda involuntária do emprego. Especificamente, o objetivo principal é analisar a experiência do FGTS, a eficiência do sistema em comparação com o antigo regime de estabilidade e as eventuais possibilidades de modificação no sentido da implantação de um mais amplo mecanismo de seguro-desemprego.

O terceiro estudo que aborda a questão do emprego de mão-de-obra preocupa-se principalmente com a análise do desemprego e subemprego em áreas urbanas, visando a complementar um outro trabalho, em fase de conclusão, que consiste em examinar a distribuição de renda nas diferentes regiões metropolitanas. Convém assinalar que a análise do desemprego urbano não faz parte da relação de projetos de pesquisa apresentada em anexo, uma vez que não se enquadra na definição mais ampla de "projeto", constituindo trabalhos de dimensão mais reduzida executados diretamente no âmbito da Superintendência do Instituto.

No que se refere a trabalhos que se destinam a estudar a participação do setor público na economia brasileira, a ênfase continua sendo a de analisar o impacto econômico das diferentes

alternativas de financiamento, especialmente quanto a seus efeitos redistributivos. Assim é que em continuação a dois estudos recentemente publicados — sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e o Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas — programa-se a realização de um terceiro, enfocando o Imposto sobre a Renda das Empresas. Nesse caso, o objetivo principal é examinar a controvérsia a respeito de quem suporta de fato o ônus do pagamento do imposto — se a empresa ou o consumidor final dos respectivos produtos. É importante assinalar que na hipótese do imposto ser transferido para o consumidor, o impacto de elevações nessa espécie de tributo sobre a distribuição de renda pode ser o oposto da quele normalmente assumido. Da mesma forma, tal conclusão abalaria seriamente as justificativas a respeito da racionalidade do atual sistema de incentivos fiscais aos investimentos.

Por outro lado, o estudo dos problemas de financiamento dos gastos públicos não poderia deixar de lado a análise das implicações econômicas da expansão dos níveis de endividamento. A expansão da dívida pública processou-se tanto a nível do Governo Federal quanto a nível dos Governos Estaduais, resultando não só em maior interdependência entre as políticas fiscal e monetária, como também em crescentes encargos financeiros. O estudo sobre a dívida pública, que se encontra em andamento, tenciona examinar essas questões e discutir a eventual possibilidade de fixação de critérios operacionais para a determinação da capacidade de endividamento. A discussão de tais critérios visa especialmente ao caso dos Governos Estaduais, tendo em vista as recentes atribuições das Secretarias de Planejamento quanto ao julgamento de solicitação de empréstimo por parte de Estados e Municípios.

Quanto a estudos sobre o setor agrícola, que se rela-

cionam ao objetivo de atribuir uma maior importância à agricultura: na atual estratégia de crescimento, os esforços devem ser orientados para a análise dos problemas de modernização da estrutura produtiva e dos mecanismos de comercialização externa dos produtos. O estudo sobre a eficiência das diferentes alternativas de intermediação no processo de venda de produtos agrícolas ao exterior origina-se na crença de que os maiores obstáculos ao incremento da exportação situam-se no âmbito da comercialização. Por seu turno, como acredita-se que a existência de mercado é um dos fatores limitativos à difusão de técnicas modernas de produção no setor agrícola, o estudo das perspectivas de exportação liga-se diretamente ao propósito de estudar os problemas de modernização de agricultura tendo em vista a maior contribuição que se espera do setor para a determinação das taxas globais de crescimento.

Uma outra questão importante de política do desenvolvimento vinculada ao setor agrícola refere-se mais de perto aos objetivos sociais do desenvolvimento. Na hipótese de a modernização da agricultura não poder ser solucionada a médio prazo, torna-se necessária uma ação mais enérgica do Estado objetivando ampliar os programas de assistência especialmente orientados para a população rural de baixa renda. É evidente que, com esse objetivo, a extensão completa dos benefícios da previdência social ao trabalhador agrícola — uma das metas do atual Governo — assume elevada prioridade. Tendo em vista contribuir para uma avaliação das possibilidades financeiras, a respeito, programa-se realizar, na área de estudos demográficos, um trabalho específico sobre as características da população rural, visando especificamente a identificar o comportamento das variáveis que possam ser utilizadas para uma melhor estimativa da necessidade global de recursos.

Um resumo dos objetivos específicos de cada um dos projetos mencionados anteriormente, com indicação do prazo estimado de conclusão, é apresentado em seguida.

II - RELAÇÃO DOS PROJETOS PROGRAMADOS

A - Projetos em Andamento

1 - Empresas Multinacionais na Economia Brasileira

Responsável: Carlos Von Doellinger

Término Previsto: Julho de 1975

Em virtude de inesperadas dificuldades para a obtenção dos dados necessários, a pesquisa, iniciada em maio de 1974 e cujo término se previa para outubro do mesmo ano, teve sua conclusão adiada para julho de 1975. Embora aumentado de seis para 12 meses, o prazo de execução do projeto pode assim mesmo ser considerado mais que razoável e bastante satisfatório, tendo em vista a dimensão e amplitude da pesquisa.

No que se refere propriamente à participação das Empresas Multinacionais (EMN) na economia brasileira, o projeto investiga, entre outros, os seguintes tópicos principais: (i) indicadores do "peso" das EMN vis-à-vis empresas nacionais (privadas e estatais) em termos de capital, patrimônio, emprego, comércio exterior, etc; (ii) aspectos econômico-financeiros da EMN (formas de financiamento, rentabilidade, produtividade, etc.), considerados sempre em confronto com empresas congêneres nacionais (privadas e estatais); (iii) aspectos tecnológicos; (iv) aspectos institucionais, especialmente no que concerne a atitudes e políticas econômicas do Governo brasileiro face às EMN.

Além desses aspectos, especificamente relacionados com a economia brasileira, o projeto busca dar uma visão mais ampla da

atuação das EMN em outros países e a atitude observada por diversos governos, especialmente com relação à legislação e à política econômicas, face às multinacionais.

O projeto inscreve-se na linha de sucessivos estudos que o INPES vem, contínua e ininterruptamente, desenvolvendo, desde o ano de sua criação (1970), na área de setor externo, ligando-se mais diretamente às pesquisas de Fajnzylber (Coleção Relatórios de Pesquisa, números 4 e 7), realizadas para o INPES no marco do convênio IPEA/CEPAL sobre empresas internacionais e sua atuação no setor industrial brasileiro e na economia dos países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos.

2 - Desenvolvimento da Indústria Automobilística no Brasil

Responsável: José Almeida

Término Previsto: Dezembro de 1975

A pesquisa, iniciada no correr do segundo semestre de 1974, demandará mais um ano para ser concluída em virtude de uma série de circunstâncias supervenientes, algumas delas imprevisíveis à época em que o projeto foi originariamente concebido, que afetaram diretamente a indústria automobilística em todo o mundo e vão exigir uma reorientação do escopo do estudo de molde a adequá-lo às novas preocupações relacionadas com a eventual redefinição do papel desse setor industrial face às restrições impostas pela atual crise de combustíveis. Mantém-se, todavia, o primitivo interesse da pesquisa em avaliar a eficiência do tipo de política econômica adotada para a implantação da indústria automobilística no Brasil. Como é sabido, essa política orientou-se no sentido de atrair capital estrangeiro e estimular os investimentos internos através de um elevado nível de proteção e substanciais incentivos e

subsídios fiscais. Sabe-se igualmente que a implantação da indústria automobilística no Brasil apoiou-se maciçamente nas empresas multinacionais, buscando, concomitantemente, fomentar um desenvolvimento em sentido horizontal de forma a assegurar a participação de capitais nacionais no sistema de alimentação (insumos) da indústria terminal. Sob esse aspecto, o projeto é complementar ao que estuda as empresas multinacionais. Também, na medida em que se propõe a analisar os efeitos da política protecionista adotada em favor da indústria automobilística, o estudo deverá contribuir com interessantes subsídios para a pesquisa (novos projetos) do INPES sobre substituição de importações.

3 - Dívida Pública no Brasil

Responsável: Maria da Conceição

Término Previsto: Julho de 1975

O projeto inscreve-se na série de estudos que o INPES vem realizando sobre o Setor Público e propõe-se a analisar a dívida pública no Brasil — a nível federal, estadual e municipal, sob os seguintes aspectos: (i) os efeitos da dívida pública na política de estabilização, sobretudo a partir de 1964, quando a dívida federal consolidada começou a ter um papel importante na política monetária do País; (ii) a importância da dívida pública consolidada e não consolidada na política de investimentos públicos; (iii) a capacidade de endividamento dos Governos Estaduais e Municipais face às restrições de ordem legal, impostas pelo Senado Federal, e de ordem econômica, impostas pela política de crescimento nacional e pela capacidade interna de cada Estado ou Município; (iv) os critérios de endividamento adotados pelas instituições financeiras oficiais e internacionais na concessão de empréstimos e uma tentativa

de elaborar critérios de endividamento mais eficientes, do ponto de vista da política global de desenvolvimento econômico, para os Governos Estaduais e Municipais.

4 - Política Fiscal e Transferência de Impostos no Brasil

Responsável: Cláudio Roberto Contador

Término Previsto: Setembro de 1975

O projeto insere-se na linha de pesquisas sobre o Setor Público, ampliando, complementando e completando a série de estudos fiscais iniciada com as Monografias (13 e 14) sobre ICM e Imposto de Renda das Pessoas Físicas. A pesquisa focaliza basicamente o Imposto sobre a Renda das Empresas e pretende analisar um dos aspectos críticos da política fiscal no Brasil: a possibilidade da transferência de impostos de produtores para consumidores e/ou para fatores de produção. As medidas de política fiscal supõem que um aumento de impostos incidiria efetivamente sobre a remuneração e rentabilidade dos setores ou empresas. No entanto, se alguns setores e/ou empresas têm condições de transferir a incidência, o objetivo de penalizar ou desincentivar determinadas atividades é burlado, recaindo a taxação, de forma não desejada, sobre outros setores, sobre os consumidores, e/ou sobre o mercado de fatores.

Alguns setores, com maior concentração e menor nível de concorrência, condições especiais de demanda, etc., são capazes de transferir parte, a totalidade, e às vezes até mais do que a incidência fiscal. Em outros setores, mais próximos à concorrência perfeita, a incidência tende a recair inteiramente sobre as próprias pessoas taxadas. Distribuídos por estes casos encontra-se a grande maioria de empresas no Brasil. As conclusões da pesquisa têm uma utilidade normativa muito importante, pois permitirão iden

tificar as atividades, mercados regionais, tamanho de empresas, etc., onde a taxaço de renda das pessoas jurřdicas ę menos eficaz e onde a açao da CIP deveria complementar a polřtica fiscal.

B - Novos Projetos

1 - Industrializaço e Polřtica Econoica Externa no Brasil: A Experięncia Passada e a Nova Etapa do Processo de Substituiço de Importaço

Responsavel: Pedro Sampaio Malan

Tęrmino Previsto: Dezembro de 1975 (Parte)

O objetivo principal da pesquisa ę a anlise da polřtica governamental com referęncia ao setor externo e de seus efeitos – intencionais ou nao – sobre a estrutura e o desempenho do setor industrial. Mais especificamente o estudo propoe-se a reavaliar criticamente a experięncia passada e a investigar as tendęncias futuras do processo de substituiço de importaço no Brasil. Essa anlise torna-se particularmente oportuna e ętil no momento em que se anuncia uma nova etapa desse processo, determinada pela atual conjuntura econoica internacional e seus reflexos adversos sobre a balança de pagamento. Na medida em que devera necessariamente envolver aspectos relacionados com a participaço do capital estrangeiro na indęstria brasileira, o estudo coincide com o projeto do INPES sobre Empresas Multinacionais. Igual complementaridade se observa em relaço a pesquisa sobre o setor automobilřtico tanto quanto diz respeito a participaço das multinacionais naquela indęstria e as medidas protecionistas que cercaram e favoreceram sua implantaço. O presente estudo abrange ainda aspectos relacionados com o financiamento externo e domęstico do processo de forma-

ção bruta de capital, devendo ainda propor uma interpretação econômica do intervencionismo e liberalismo ao longo do processo de industrialização e das tendências que, nesse sentido, se delineiam na nova etapa da substituição de importações.

2 - A Política de Exportação dos Produtos Agrícolas

Responsável: Hugo Barros de Castro Faria

Término Previsto: Dezembro de 1975

À semelhança do estudo sobre substituição de importações, este projeto, que se vem somar a uma extensa série de pesquisas do INPES sobre comércio exterior, origina-se de idêntica preocupação com o comportamento da economia brasileira como um todo e do setor externo em especial face à nova conjuntura econômica internacional, à qual o Brasil está hoje mais ligado que no passado. A pesquisa parte do pressuposto de que a atual crise do Balanço de Pagamentos poderá ser sensivelmente minorada a curto prazo através de um aproveitamento mais intensivo e racional de nossa potencialidade de exportação de produtos agrícolas. O objetivo principal do trabalho seria então o de analisar em profundidade a política de exportação desses produtos, com vistas a seu possível aperfeiçoamento futuro.

A evidência empírica parece demonstrar que os principais problemas encontrados nessa área se concentram mais no âmbito da comercialização do que propriamente no lado da produção. Exemplos recentes dessa assertiva são os casos do café e da soja, durante o ano de 74, cujas receitas de exportação ficaram muito aquém do esperado, nitidamente, devido a problemas de comercialização externa.

O que se propõe neste estudo é fazer uma análise dos diversos modelos de comercialização – externa – dos produtos agrícolas que, como se sabe, vão desde o monopólio estatal, passando por formas mistas governo-empresa privada e chegando por fim à iniciativa quase que total da empresa privada. Com base nessa análise, seriam então feitas sugestões alternativas de políticas, dentro do propósito de aumentar a receita de exportação de produtos agrícolas nos próximos anos, levando-se em consideração as perspectivas de crise no comércio internacional.

3 - Indústria de Construção Civil

Responsável: José Frederico O. R. de Barros

Término Previsto: Dezembro de 1975

Como se trata de setor pouco estudado, o projeto terá inicialmente caráter tentativo e exploratório, consistindo em uma primeira aproximação do problema. O interesse de sua realização prende-se não só à importância da construção civil em termos de absorção de mão-de-obra como à eventual conveniência de dinamização desse setor de modo a fazê-lo partilhar de maneira mais ponderável da liderança do processo industrial brasileiro. O projeto pretende abordar tanto o segmento da indústria de construção que se refere à construção de habitações, quanto a parcela que trata da construção de grandes obras públicas. Numa primeira etapa o objetivo é essencialmente descritivo, ou seja, o de conhecer a dimensão e estrutura do setor e sua importância relativa na economia brasileira. O problema do emprego de mão-de-obra deverá merecer um destaque especial.

4 - Fundo de Garantia e Política de Bem-Estar Social

Responsável: Wanderly José Manso de Almeida

Término Previsto: Junho de 1975

A pesquisa procurará investigar os objetivos e a experiência com o sistema do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) em um contexto analítico de seus efeitos sobre as condições de vida da força de trabalho, bem como sobre o comportamento do mercado do fator, além de aspectos mais amplos de previdência social.

Ao lado de uma abordagem institucional do sistema FGTS, que constituirá um dos tópicos da pesquisa, o projeto contemplará três grandes itens: os recursos e sua administração; o Fundo como sistema de indenização; e a política de emprego e previdência. O primeiro desses itens versará sobre a origem e a utilização dos recursos recolhidos ao Fundo, na busca de uma medida ou interpretação dos benefícios (e sua distribuição) que revertem em favor da força de trabalho participante.

A análise do FGTS como sistema de indenização tentará avaliar essa política comparativamente à anteriormente em vigor, bem como explicitar suas vantagens e deficiências quando outros mecanismos de formação de pecúlios (ou fundos para indenização) são considerados.

Quanto ao item relativo à política de emprego e previdência, as análises desenvolvidas até então fornecem fundamentos para uma consideração mais ampla dos sistemas de garantia do emprego e de indenizações trabalhistas em um contexto previdenciário global. Pretende-se obter elementos suficientes para a formulação de subsídios à política governamental nesse setor, abordando-se temas como seguro-desemprego, fundo geral de indenizações, estatuto da estabi

lidade, entre outros que poderão ser sugeridos pelos estudos elaborados.

5 - Previdência Rural

Responsável: Manoel Augusto Costa

Término Previsto: Dezembro de 1975

Espera-se que este projeto, cuja ênfase recai sobre os aspectos demográficos e sociais, venha a enriquecer estudos anteriores do INPES sobre previdência (Relatório de Pesquisa nº 21), migrações e emprego. Seu escopo inclui: (i) Análise das principais características demográficas da população rural brasileira e tendências futuras de evolução (tamanho e crescimento 1940/70; composição etária e evolução nos últimos 30 anos; componentes do crescimento: natalidade, mortalidade e migrações nos períodos intercensitários). (ii) Distribuição regional e modificações temporais (evolução regional; áreas de fronteira recente). (iii) A população rural e população no setor primário em 1970 (problemas conceituais — população em núcleos urbanos com menos de 20 mil habitantes; educação e renda da população rural). (iv) Perspectivas de evolução futura da população rural (nível global e nível regional). (v) O FUNRURAL (antecedentes, criação, etc.; atual organização; análise da cobertura e avaliação dos benefícios prestados). (vi) Simulação da expansão de benefícios e cobertura (discussão sobre a inclusão de possíveis benefícios — a universalização da Previdência; estimativas de custos frente a diversas hipóteses de expansão da Previdência Rural).

III- PROGRAMAÇÃO EDITORIAL DO INPES PARA 1975

Além dos números regulares de Pesquisa e Planejamento Econômico e afora a continuação das duas séries regulares de publicações (Relatórios de Pesquisa e Série Monográfica) e do lançamento da coleção "Pensamento Econômico Brasileiro" (consistindo na reedição de obras esgotadas, de importância histórica e valor imperecível, cuja inclusão é obrigatória em qualquer bibliografia básica sobre economia brasileira), o INPES programa editar em 1975:

1. Até três dissertações de doutorado em economia, selecionadas para publicação em concurso promovido pela Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) com a colaboração deste Instituto;
2. Coletâneas de artigos extraídos de números antigos e esgotados de diferentes periódicos ainda em ou já fora de circulação, tornando disponíveis para o leitor de hoje textos de interesse duradouro para a compreensão da história e da atualidade econômica brasileira (essas coletâneas seriam apresentadas sob a forma de fascículos reproduzidos no próprio IPEA, utilizando o equipamento de impressão recém-adquirido, inicialmente para distribuição gratuita).
3. Publicação de pelo menos um número especial de Pesquisa e Planejamento Econômico dedicado a um tema a ser oportunamente definido.

