

Befiex: efeitos internos de um incentivo à exportação

Renato Baumann*

Um dos instrumentos importantes da política de estímulo às exportações de produtos manufaturados adotada pelo Brasil desde o início da década de 70 são os programas especiais de exportação, concedidos pela Befiex. A dupla finalidade dos contratos envolvidos – enquanto instrumentos de política industrial e enquanto incentivos às exportações – bem como a relativa complexidade dos benefícios específicos envolvidos e suas condicionalidades explicam, em parte, por que os Programas Befiex têm sido relativamente pouco estudados, bem como o fato de haverem sido considerados apenas nas análises da política de promoção às exportações. Neste trabalho são apresentados alguns aspectos básicos relevantes desses programas, procurando elucidar pontos frequentemente confundidos no debate sobre o tema. Além disso, e dado que esses programas foram recentemente elevados à condição de um dos três pilares da política industrial, são discutidas indicações de que os mesmos teriam contribuído para consolidar estruturas vigentes de mercado em alguns setores.

1. Introdução; 2. Concepção Geral; 3. Indicadores de desempenho; 4. Os incentivos Befiex; 5. A Befiex e o mercado interno; 6. Considerações finais.

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 àquelas de capital estrangeiro – a fazer com o governo um tipo de 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 enquanto incentivos às exportações – bem como a relativa

* Do Ipea e da Universidade de Brasília.

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 o fato de haverem sido considerados apenas nas 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. Os objetivos do trabalho são, em primeiro lugar, apresentar de forma sistematizada alguns aspectos básicos relevantes dos Programas Befiex – procurando elucidar pontos freqüentemente confundidos no debate sobre o tema – e verificar se os incentivos, embora originalmente concebidos para estimular exportações, não teriam implicado – via redução de custos – barreiras à entrada, contribuindo para consolidar a estrutura de mercado em alguns setores.

O ponto que procuramos explorar neste trabalho pode ser resumido da forma como passamos a expor.

Os chamados programas especiais de exportação foram concebidos com o propósito de estimular a geração de divisas. O atrativo básico 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 levaram a que várias empresas interessadas apenas na importação de equipamentos assinassem compromissos de exportação, como forma de ter 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 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 – um percentual reduzido do valor da produção.

Esses dois conjuntos de evidências sugerem que empresas já instaladas beneficiaram-se de um montante expressivo de incentivos, o que lhes permitiu ampliar sua rentabilidade, mas não as induziu a realizar investimentos significativos. Como nos setores com maior grau de concentração essas empresas foram as de maior porte e, em setores menos concentrados, observa-se a freqüente constituição de grupos de empresas para se beneficiarem de um mesmo contrato Befiex, segue-se que os programas especiais concebidos para estimular exportações muito 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 Befiex; 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; a última seção é conclusiva.

2. Concepção geral

A política brasileira de promoção de exportações de produtos industrializados pode-se dizer que tem início, como um objetivo prioritário de política, 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, do ponto de vista da 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 e Programas Especiais de Exportação (Befiex), pelo art. nº 6 do Decreto-lei nº 1.219, de 15 de maio de 1972 (regulamentado pelo Decreto nº 71.278, de 31 de outubro de 1972), originalmente concebida como um órgão ligado à assessoria do ministro da Fazenda e, posteriormente (Decreto nº 74.199, de 21 de junho de 1974), transferida para o Ministério da Indústria e do Comércio, mais especificamente para a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI).¹

¹ Na verdade, trata-se de sistematização de incentivos já previstos em legislação anterior (Decreto-lei nº 491, de 5 de março de 1969, art. 13, e art. 19 do Decreto nº 64.833, de 5 de março de 1969) que previa o estímulo fiscal a 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 Ciex, que são administrados pela mesma Secretaria Executiva: tratam-se de contratos de menor valor, por um período também menor

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 de janeiro de 1973, do Ministério da Fazenda, que definiu suas principais atribuições.

A concepção básica da Befiex consiste – ao contrário do que é frequentemente entendido – na concessão de 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.

São comuns as análises que associam os incentivos concedidos pela Befiex e alguma forma complexa de *drawback*, pelo fato de os contratos consistirem essencialmente de programas de exportação. Entretanto, é importante ressaltar que: a) esses incentivos não excluem, mas são cumulativos ao uso de *drawback*; b) eles 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 estrangeiro.²

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 similaridade;³
- b) importação, com isenção de tributos (II, IPI e ICM), de partes, peças, componentes, matérias-primas e produtos intermediários, limitadas 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 acima, quando adicionadas às importações sob qualquer regime especial, não devem ultrapassar o valor correspondente a 50% do valor (FOB) exportado.

(normalmente cinco anos), e referentes 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 Cieux representou em média 0,2% do valor correspondente nos programas Befiex.

² O primeiro programa, em 1972, foi da Ford do Brasil e apenas em 1974 foi feito o primeiro programa de empresa de capital nacional, quando já havia cinco programas de empresas estrangeiras.

³ Bem como as restrições impostas às importações de máquinas e equipamentos usados (Resolução Concec nº 125, de 5.8.80 e nº 148, de 23.10.86).

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 Befiex não sofreu alterações significativas, além de seu deslocamento (em 1974) para o Ministério da Indústria e do Comércio. A partir do Decreto-lei nº 1.428, de 2 de dezembro de 1975 (regulamentado pelo Decreto nº 77.065, de 20 de janeiro de 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 de março de 1988, autoriza o ministro da Indústria e do 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:

- a) exportar um montante (FOB) específico acumulado no período (na sua maior parte, os contratos são de 10 anos);
- b) 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.
- c) atingir saldo líquido de divisas positivo a cada ano do contrato (sendo concedido um prazo inicial de carência em alguns casos);
- d) investir um montante de recursos determinado;
- e) 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, acrescidos 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 Befiex 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 Befiex 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 Carteira do Comércio Exterior (Cacex) e – no caso dos insumos – autorizadas pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA), e referentes aos produtos a serem beneficiados com incentivos fiscais, devem ser igualmente autorizadas pela Secretaria Executiva da Befiex.

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 de janeiro de 1979, passou-se a admitir que as exportações de produtos de terceiros pudessem ser consideradas como exportações da empresa titular do programa, desde que se constituíssem em compromisso adicional de exportações (o que beneficiou particularmente o setor de autopeças); b) pelo Decreto nº 87.006, de 10 de março de 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 de abril de 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 de maio de 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 equipamentos de fabricação nacional; além disso, são criadas novas condições para a concessão de isenção de tributos, com diferenciação a nível regional; são definidas novas condições para caracterizar o não-cumprimento dos compromissos; 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 14 anos de existência até 1985, mostra uma nítida diferenciação entre o período anterior a 1979 e os anos subsequentes.

Em dezembro de 1979, ao ser fortemente reduzida (exceção apenas para setores específicos) a capacidade de o CDI 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 tarifário diferenciado passaram a se valer dos Programas Befiex 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.

Chama a atenção, nessa tabela, o aumento do número de contratos e do valor exportado total, cabendo destacar ainda o fato de que esses progra-

mas 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 correspondeu, igualmente, uma diversificação setorial. Nos seus primeiros oito anos, a Befiex caracterizou-se por ter mais da metade dos aprovados 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. No período desde sua criação em 1972 até 1985, os projetos aprovados pela Befiex são classificáveis em 10 gêneros industriais.

A tabela 2 mostra essa evolução. Do total de 317 projetos aprovados nos 14 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 a essa diversificação, os dois setores mais beneficiados são certamente o de material de transporte e o têxtil.

Cabe ressaltar ainda que, em que pese a essa relativa diversificação setorial, que se poderia traduzir em novos investimentos, 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 Befiex são, preponderantemente, um estímulo à redução de gastos correntes. Isso reflete em parte os próprios tipos de projeto apresentados. A tabela 3 ilustra este ponto.

Quase três quartas partes dos projetos aprovados referem-se à ampliação de 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 Befiex 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. Isto 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

Tabela 1

Befiex – Número de contratos e indicadores de desempenho 1972-85

| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|-------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Número 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 | 865 | 1.119 | 1.793 | 2.581 | 2.343 | 2.935 | 3.872 | 4.851 |
| Saldo líquido/valor exportado (%) | (379) | (97) | (32) | 8 | 64 | 76 | 76 | 74 | 83 | 92 | 76 | 73 | 73 | 63 |
| Importação de bens de capital/ valor exportado (%) | 74 | 52 | 5 | 3 | 4 | 3 | 37 | 16 | 13 | 34 | 31 | 6 | 4 | 2 |
| Importação de insumos/valor exportado (%) | - | 6 | 10 | 4 | 21 | 26 | 21 | 17 | 15 | 11 | 10 | 9 | 8 | 8 |

Fonte: Secretaria Executiva da Befiex.

Tabela 2

Número de contratos Befiex – evolução anual por setor – 1972-85

| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | Total |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Metalúrgico | | | | | | | 1 | 3 | 2 | 4 | 7 | 1 | 3 | 9 | 30 |
| Mecânico | | | | | 1 | | 1 | 1 | 3 | 3 | 16 | 3 | 3 | 3 | 34 |
| Equip. eletrônicos e de comunicação | | | 1 | | | 1 | | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 | 5 | 1 | 19 |
| Material de transporte | 2 | 2 | | 2 | 4 | 1 | 1 | 2 | 6 | 4 | 15 | 5 | 4 | 3 | 51 |
| Químico e petroquímico | | | | | | | | | 1 | | 5 | | | 1 | 7 |
| Prod. Farmacêuticos e Veterinários | | | | | | | | | 1 | | | | 3 | | 4 |
| Têxtil | | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 7 | 9 | 3 | 3 | 5 | 9 | 47 |
| Calçados, couros e Art. de Couro | | | | | | | 1 | 1 | 2 | 1 | 9 | 5 | 13 | 8 | 40 |
| Produtos alimentícios | | | | 1 | 3 | | 1 | 1 | | | 1 | | 2 | 1 | 10 |
| Diversos | | | | | 2 | 1 | 4 | 4 | 10 | 11 | 21 | 6 | 7 | 9 | 75 |
| Total | 2 | 3 | 3 | 4 | 11 | 5 | 10 | 16 | 35 | 35 | 79 | 25 | 45 | 44 | 317 |

Fonte: Secretaria Executiva da Befiex.

significativamente após 1980, como mostra a tabela 2) e seria um reflexo da situação geral do setor no Brasil.⁴

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.

Evidentemente, as explicações para esses 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 nesse sentido é que, na análise dos Programas Befiex, a dimensão “tipo de propriedade de capital” é particularmente relevante, por pelo menos dois motivos.

Tabela 3

Número de contratos Befiex por objetivo – 1972-85

| | Implantação | Ampliação | Modernização | Total |
|---|-------------|-----------|--------------|-------|
| Metalúrgico | 3 | 25 | 2 | 30 |
| Mecânico | 6 | 33 | 5 | 34 |
| Equipamento elétrico, eletrônico e de comunicação | 2 | 15 | 2 | 19 |
| Material de transporte | 4 | 43 | 4 | 51 |
| Químico e petroquímico | 3 | 3 | 1 | 7 |
| Produtos farmacêuticos e veterinários | 2 | 2 | – | 4 |
| Têxtil | 7 | 23 | 17 | 47 |
| Calçados, couros e artigos de couro | – | 38 | 2 | 40 |
| Produtos alimentícios | 3 | 6 | 1 | 10 |
| Diversos | 13 | 52 | 10 | 75 |
| Total | 43 | 230 | 44 | 317 |

Fonte: Secretaria Executiva da Befiex.

Primeiro, a própria concepção do instrumento Befiex está relacionada a um tipo de diagnóstico que atribui às empresas de capital estrangeiro (sobretudo montadoras de automóveis) uma tendência a frequentes 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 mo-

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

tivou 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 Befiex sistematicamente enfatizam o aspecto de concessão de benefícios a empresas estrangeiras.⁵ Uma vez que – como foi visto acima – o montante de incentivos não é desprezível, e se existe a possibilidade de remessa de lucros (de forma declarada ou via subfaturamento 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.

Tabela 4
Befiex: número de contratos aprovados
por propriedade do capital das empresas – 1972-85

| 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 1982-85 | 214 | 99 | 3 |

Fonte: Secretaria Executiva da Befiex.

* Ano de início dos programas.

Até 1978, nos sete primeiros anos de operação do Programa Befiex, 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

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

privadas passa a ser predominante, representando, para o total do período até 1985, uma proporção de mais de 2/3 do número total de projetos.⁶

A tabela 4 mostra ainda, em sua última coluna, que algumas empresas estatais assinaram contratos Befiex no período, embora em número reduzido e apenas nos setores de metalurgia (duas) e de produtos diversos (uma).

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 ao pagamento dos impostos específicos, se 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 a valor exportado e saldo de divisas, mas que certamente não se constituem no 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 assinados 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.

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 a própria peculiaridade) dos Programas Befiex tem dificultado as tentativas de estimar o montante de incentivos concedidos por essa agência.

É freqüente, por ex. mplo, 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 EUA), o crédito-prêmio foi extinto ao final daquele

⁶ Em termos de contribuição ao valor exportado total, as proporções se invertem: no período 1972-85 os valores exportados pelas empresas nacionais e estrangeiras corresponderam a 30,4% e 67,8% do total, respectivamente.

ano.⁷ Essa extinção abriu um precedente jurídico, pelo qual foi garantido 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.

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.

Como resultado dessa seletividade, apenas 70 das empresas com Programas Befiex são beneficiadas com o crédito-prêmio, com alíquotas de 26, 15 e 14%, dependendo da alíquota em vigor para os demais exportadores à data de assinatura do contrato, e esse benefício será extinto ao final de 1989.

Essa desigualdade nos benefícios torna complexa a análise dos Programas Befiex. Mesmo para as empresas sem crédito-prêmio, fatores como – 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 (nem sempre informações exaustivas sobre as empresas) e os 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 projeto 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, fizemos 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.

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

Tabela 5
Incentivos Befiex – 1976-85

| Anos | Imposto de importação | | IPI | | II e IPI relevados/ importações Befiex (%) | II e IPI relevados/ exportações Befiex (%) |
|------|----------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|--|
| | Alíquota nominal (%) | Alíquota verdadeira (%) | Alíquota nominal (%) | Alíquota 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 | 4,8 | 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/AP, Comércio Exterior do Brasil, vários números; Secretaria Executiva da Befiex.

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 Befiex. 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 Befiex 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 aprovados.⁸

Esses benefícios contribuíram para reduzir o custo das importações de bens de capital e insumos em mais de 2/3 do seu valor em moeda local, o que certamente significou um estímulo ao investimento. Os incentivos têm um peso relativo não-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 1972-82, reduzindo-se nos anos recentes.⁹

⁸ Note que, num contexto de alíquotas nominais excessivamente elevadas (redundantes), a relação entre as alíquotas nominais e “verdadeiras” é superestimada.

⁹ Essa 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.

Tabela 6
Incentivos às exportações de manufaturados
(em % do valor - FOB - das exportações de manufaturados)

| Ano | Drawback ^a | Crédito-prêmio | | Redução Imposto de renda | Incentivos financeiros | | | Biefix | | Total | Isenção de ICM | Isenção de IPI | Total de incentivos |
|------|-----------------------|----------------|------|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------|--------|---------------------------------|-------|----------------------|----------------------|---------------------------|
| | | IPI | ICM | | Pré- cambaque ^b | Pós- cambaque ^c | Imposto de importação | IPI | Crédito- prêmio ^d | | | | |
| 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 | 7,18 | 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 | 6,51 | 1,71 | n.d. | n.d. | - | - | 19,10 | 9,04 | 58,82 |
| 1973 | 7,20 | 8,02 | 8,14 | 1,30 | 4,85 | 1,60 | n.d. | n.d. | - | - | 18,30 | 8,86 | 58,27 |
| 1974 | 12,60 | 7,90 | 4,05 | 1,80 | 4,88 | 1,26 | n.d. | n.d. | - | - | 17,70 | 4,97 | 55,16 |
| 1975 | 8,30 | 7,77 | 4,29 | 1,70 | 10,05 | 1,46 | n.d. | n.d. | - | - | 17,00 | 5,43 | 56,00 |
| 1976 | 11,80 | 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 | 4,18 | 0,84 | - | 5,02 | 16,30 | 6,13 | 68,14 |
| 1979 | 10,50 | 12,78 | | 2,10 | 11,66 | 2,22 | 3,53 | 0,38 | 1,53 | 5,44 | 16,30 | 6,52 | 67,52 |
| 1980 | 9,00 | 0,00 | | 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 | 2,78 | 10,22 | 18,30 | 6,83 | 71,79 |
| 1982 | 10,30 | 9,11 | | 1,60 | 17,39 | 4,30 | 4,87 | 0,60 | 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 | 3,38 | 5,85 | 20,50 | 7,19 | 49,23 |

Fontes: ver texto.

^a Inclui: isenção do imposto de importação, do IPI, da taxa de melhoramento de portos, do adicional sobre frete para renovação da Marinha Mercante, da taxa de expediente, do IOF e do depósito compulsório sobre importações.

^b Inclui: financiamento de capital de giro (Resolução CMN nº 674/882, CIC-CREG 14-11, Resolução Concex nº 68, Resolução CMN nº 950); financiamento a *trading companies* (Resolução CMN nº 643/883); financiamento a investimentos no exterior; financiamento a elaboração de projetos.

^c Inclui: financiamento à entrepostagem; às exportações em consignação, à promoção comercial no exterior, à venda de projetos, à comercialização; financiamento direto ao exportador e equalização das taxas de juros externas.

^d Incentivo correspondente ao diferencial entre as alíquotas de alguns Programas Biefix e a alíquota média geral de crédito-prêmio.

A avaliação desses incentivos e sua contribuição para as exportações não se esgota, entretanto, nessa relação. Como foi dito acima, os incentivos concedidos pela Befiex são cumulativos com outros incentivos a que 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 e 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.

Chama 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.

Resta considerar o custo fiscal desses incentivos. Para tanto, adotamos um enfoque distinto do anterior, e quantificamos o montante de recursos efetivamente desembolsado a título de concessão de crédito-prêmio, bem como os montantes relevados de II e IPI. Pelas nossas 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, fizemos um levantamento com base nos projetos de 200 em-

¹⁰ Note 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.

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

presas, 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 termos do investimento total eles significam 34,83%, em média.

Note-se que essas médias são simples médias (não-ponderadas) para a amostra de 200 empresas e que os valores envolvidos são aqueles 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 é correta para 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 Befiex são significativos em termos dos 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 Befiex 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, comparamos os dados básicos de algumas empresas com Programas Befiex com os das empresas listadas no levantamento publicado no Balanço anual 1987 da *Gazeta Mercantil*. O critério de seleção das empresas foi, mais uma vez, sua inclusão entre as empresas daquela amostra, o que permitiu conseguir informações para 267 empresas com Programas Befiex.

A tabela 7 mostra alguns indicadores.

Em 10 dos 14 setores para as quais foram identificadas empresas Befiex, pelo menos uma entre as 10 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).

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 Befiex 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 subsetores em que a participação de empresas Befiex 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, subsetor no qual apenas uma dentre as empresas listadas na pu-

Tabela 7

Befiex – empresas incentivadas, tamanho relativo e concentração setorial

| Setor | Número de empresas | | Tamanho ^a médio Befiex/ Média do setor | Grau ^b de Concentração (%) |
|------------------------|---------------------|--|---|---|
| | Total da Amostra | Empresas Befiex entre as 10 maiores ^a | | |
| 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 |
| Total | 4.337 | 39 | 4,9 | – |

Fontes: Balanço anual 1987, publicado pela *Gazeta Mercantil*; dados da Secretaria Executiva da Befiex.

^a Pelo patrimônio líquido real.

^b Participação das 10 maiores empresas no patrimônio líquido real total do setor.

bliação consultada não tem contrato com a Befiex. Esses setores têm em comum a característica de a produção estar concentrada em um número reduzido de empresas, predominantemente de capital estrangeiro, e esses resultados podem ser interpretados como uma indicação de que os incentivos concedidos pela Befiex são essenciais para a competitividade, chegando a atrair, em alguns casos, a quase totalidade das empresas.

Há ainda uma elevada participação de empresas Befiex entre as maiores empresas do subsetor fiação e tecelagem, em que quase a metade das 50 maiores empresas da amostra tem programas especiais de exportação. Este resultado não transparece na tabela 7, segunda coluna, mas é consistente com as evidências apresentadas acima, de que os setores com participação mais pronunciada no total dos Programas Befiex são têxtil e material de transporte.

As evidências de participação de empresas Befiex entre as maiores de cada setor sugerem uma dimensão mínima – acima da média setorial – para essas empresas. 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 Befiex (medido pelo patrimônio 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 Befiex 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 e, no entanto, a relação de tamanho entre as empresas Befiex 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 o número de empresas com programas especiais de exportação.

Do ponto de vista da organização de mercado, isso seria uma indicação de que os incentivos concedidos têm provavelmente contribuído para consolidar uma estrutura vigente, mais do que estimular a entrada de novas empresas. Essa hipótese parece de acordo com os dados da tabela 5, que mostra que os projetos submetidos à Befiex no período analisado envolvem sobretudo ampliação e modernização de linhas produtivas, com poucos casos de implantação, e isso é particularmente significativo nos setores ressaltados acima, têxtil e material de transporte.

A ser verdadeira essa linha de raciocínio, os projetos de implantação observados estariam refletindo, em parte, uma 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 verificar essa possibilidade é averiguar a existência de grupos de empresas beneficiadas pela Befiex, entendendo-se como pertencente a um mesmo grupo as empresas com controle acionário comum. A tabela 8 mostra os grupos identificados.

Claramente, os setores que se destacam pelo número de grupos de empresas com contratos Befiex são (uma vez mais) material de transporte e têxtil, bem como a indústria de calçados, de modo consistente com a linha de argumentação anterior.

O setor de calçados merece alguns comentários específicos. A última coluna da tabela 8 mostra que o tamanho médio dos grupos nos diversos setores é 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 Befiex justifica a discussão em separado dos principais indicadores.

¹² O resultado para o setor de bebidas é evidentemente distorcido pelo número de empresas Befiex.

Tabela 8

Befiex – número de grupos de empresas por setores 1972-85

| Setor | Número de grupos | Número 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 Befiex.

Consideremos, em primeiro lugar, a indústria automobilística. O fato de oito das nove empresas terem programas especiais de exportação permite que os dados de desempenho junto à Befiex sejam considerados em comparação com os indicadores de desempenho global do setor. A tabela 9 resume as informações.

A primeira coluna da tabela 9 mostra que o volume produzido no setor atingiu um ponto de máximo no período em 1980, e manteve-se, nos anos posteriores, a 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 (em 1981-84) e, como consequência, o percentual investido (valor investido em relação ao faturamento), que foi crescente até 1981, tendeu a se situar em torno de 8% das vendas do setor.

O aspecto interessante, da perspectiva de análise dos Programas Befiex, é que precisamente em 1982 as empresas do setor assinaram programas 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 Befiex não teve 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 Befiex. A queda no volume de investimento corresponde uma retração das importa-

ções de bens de capital. A procura de mercado (e os incentivos concedidos) levou a um crescimento significativo das exportações do setor, e isso permitiu sustentar o ritmo de atividade, embora a um nível mais baixo que antes, como indica a relativa estabilidade das importações de matérias-primas, peças e componentes. A conseqüência 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 1978-85 sugere um comportamento semelhante.¹³ No caso desses setores, as indicações são, como vimos, de que o envolvimento com a Befiex 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 volume de produção da indústria têxtil manteve-se, de 1981 a 1985, abaixo do nível de 1980, embora a queda tenha sido menos pronunciada do que naquele setor.

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 – um 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 |

¹³ Segundo 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 9
Indicadores da Indústria automobilística – 1978-86

| Anos | Índice de produção (1978=100) | Investimento faturamento líquido (%) | Rentabilidade (lucro/receita líquida) (%) | Índices de importação Befiex | | Índice de Exportação Befiex (1978=100) |
|------|-------------------------------|--------------------------------------|---|------------------------------|--------------------|--|
| | | | | Bens de capital (1978=100) | Insumos (1978=100) | |
| 1978 | 100,0 | 3,2 | 3,1 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1979 | 102,7 | 5,4 | 0,6 | 226,8 | 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.

Obs.: Índices de importação e exportação referem-se a valores comercializados.

Tabela 10
Indicadores da indústria têxtil – 1978-85

| Anos | Índice de produção (1978=100) | Investimento faturamento líquido (%) | Rentabilidade (lucro/receita líquida) (%) | Índices de importação Befiex | | Índice de Exportação Befiex (1978=100) |
|------|-------------------------------|--------------------------------------|---|------------------------------|--------------------|--|
| | | | | Bens de capital (1978=100) | Insumos (1978=100) | |
| | (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: 1. Relatório do Grupo de Trabalho para o Programa Nacional de Modernização e Expansão das Indústrias Têxteis e de Confeções. 2. *Conjuntura Econômica*, vários números (deflator: Índice de Preços por Atacado). 3. *Quem é Quem*, vários números. 4. Secretaria Executiva da Befiex. 5. *Ibid.* 6. *Ibid.*

Obs.: Índices de exportação e importação referem-se a valores comercializados.

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

Ao mesmo tempo, este 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 artigo procurou-se contribuir para o debate sobre os Programas Befiex, analisando-se algumas evidências disponíveis.

Do ponto de vista de geração de divisas, os indicadores não deixam margem a 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.

Neste trabalho, não se procurou lidar com esse tema, que a nosso ver só pode ser tratado ao nível desagregado, por empresas ou subsetores. A preocupação aqui foi verificar a eficiência da Befiex enquanto instrumento de política industrial.

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

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 importação de insumos sugerem que não se deve reduzir a demanda por contratos Befiex.

Em terceiro lugar, as evidências sugerem 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 Befiex parece haver uma estratégia de consolidação da estrutura vigente no mercado, registrando-se um número redu-

zido de projetos de implantação, ao mesmo tempo em que verifica-se 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 de perspectiva o fato de que os tipos de empresas envolvidas em Programas Befiex 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 renegociar eventuais renovações de contratos tão complexos quanto os do setor automobilístico.

Espera-se que análises como a apresentada neste trabalho contribuam para os debates em torno desse processo.

Abstract

One of the most important instruments to stimulate exportation of manufactured goods, as adopted by Brazil since the beginning of the seventies, is the category granted by Befiex, denominated Special Export Programmes. The double purpose of the contracts involved – as instruments of industrial policy and as export stimuli – as well as the relative complexity of the specific benefits involved and their conditionalities, help to explain why the Befiex programmes have been relatively little studied and also the fact that they have only deserved consideration in the analyses of the export-promoting policy. This paper presents some basic aspects of relevance to these programmes in an attempt to elucidate points that are often confused in debating the topic. Also, since these Programmes have recently been promoted to the status of one of the three pillars of industrial policy, certain indications are discussed that such programmes may have contributed to consolidating prevalent market structures in some sectors.

Referências bibliográficas

Baumann, R. & Moreira, H.C. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 17 (2), 1987.

Biato, Márcia F. *Programas de incentivo às exportações: estudo de caso da Befiex*. Dissertação de mestrado. Departamento de Economia da Universidade de Brasília, 1984.

Oliveira, Gesner. *Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex) – 1983-81*, Dissertação de mestrado. Departamento de Economia da Universidade de Campinas, 1984.

Seplan/SP. *Avaliação do sistema de incentivos fiscais às exportações*. 1979. v. 2.