

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

RENT SEEKING NA INDÚSTRIA DE
EQUIPAMENTOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Luiz Gustavo Cherman
No. de matrícula 9520485

Orientador: Marcelo de Paiva Abreu

Dezembro de 1999

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

RENT SEEKING NA INDÚSTRIA DE
EQUIPAMENTOS DE TELECOMUNICAÇÕES



Luiz Gustavo Cherman
No. de matrícula 9520485

Orientador: Marcelo de Paiva Abreu

Dezembro de 1999

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri, para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Ao meu orientador, Marcelo Abreu, pela confiança depositada:

A meus pais, Sergio e Clara, e minha irmã, Camila, pelo afeto:

e àqueles que me apoiaram ao longo desses anos.

ÍNDICE

Introdução.....	p.5
I.A Política de Compras.....	p.6
I.1. Evolução do Quadro Institucional do Setor de Telecomunicações.....	p.6
I.2.A Regulamentação da Nova Política de Compras.....	p.10
II. Tarifas à Importação.....	p.18
II.1. Acordos Passados, Presentes e Futuros.....	p.18
II.2. O Mecanismo do Ex-Tarifário.....	p.21
II.3 Comércio Exterior.....	p.23
II.4 Estimação das Distorções Causadas pelo Imposto de Importação.....	p.25
Conclusão.....	p.29
Tabela TEC.....	p.30
Bibliografia.....	p.31

INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 70, principalmente, a indústria de equipamentos de telecomunicações tem sido alvo de grande atenção por parte das autoridades governamentais brasileiras. Nesse período, praticou-se elevado grau de intervencionismo, de modo que o setor chegou ao fim da década de 80 gozando de níveis consideráveis de proteção.

Tal proteção foi conseguida mediante basicamente três instrumentos : (i) a política de compras de equipamentos por parte dos provedores de serviços de telecomunicação; (ii) barreiras tarifárias à importação de equipamentos fabricados no exterior; e (iii) isenção de impostos na produção desses equipamentos.

A liberalização comercial iniciada pelo Governo Collor em 1990 e a privatização do Sistema Telebrás em 1997 foram acontecimentos que marcaram o setor, revertendo a tendência crescentemente protecionista que as políticas haviam exibido até então.

A competência da indústria em extrair *rents* não pode, entretanto, ser menosprezada. A poderosa ABINEE, a associação dos fabricantes de equipamentos elétricos e eletrônicos (onde a indústria de equipamentos de telecomunicação está inserida), continua sendo exitosa em conseguir do governo brasileiro medidas que mantenham sua posição privilegiada.

As diversas formas de extração de benefícios executadas pela indústria nacional de equipamentos de telecomunicação são o tema principal desta monografia.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA DE COMPRAS

1) Evolução do Quadro Institucional do Setor de Telecomunicações

A Constituição de 1946 determinava que os serviços de telecomunicações deveriam ser explorados diretamente pelos governos estaduais ou municipais, ou então seriam feitas concessões para que empresas privadas se ocupassem da atividade. Esta última opção foi a que acabou prevalecendo, e uma série de companhias estrangeiras passaram a dominar o setor. Quanto aos fabricantes de equipamentos, a Standard Electric já operava uma fábrica de aparelhos telefônicos desde 1942. A Ericsson e a Siemens instalaram unidades no País após pressões exercidas pelo segundo Governo Vargas, na década de 50. Não havia obrigatoriedade de as compras das operadoras favorecerem empresas com fábricas no Brasil, ou darem preferência a produtos com tecnologia nacional.

Em agosto de 1962, com a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117), a União passou a explorar os serviços de telecomunicações. Foram instituídos o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) e o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), e permitiu-se ainda a criação de uma empresa para prestar serviços de longa distância, o que deu origem à Embratel, em setembro de 1965.

O Código, diferentemente da legislação precedente, estabelecia a preferência por empresas brasileiras ou que apresentassem maior índice de nacionalização de equipamentos nas compras da operadora pública.

Em 1967, foi criado o Ministério das Comunicações, que teria sob sua jurisdição o Contel e a Embratel. A Telebrás só seria criada em novembro de 1972, com base na Lei 5.792, de 11 de julho do mesmo ano. Instituída com os recursos do FNT, a empresa era a *holding* de um sistema formado pela Embratel, responsável pelos troncos interestaduais e internacionais, e por operadoras de âmbito estadual, responsáveis pelas chamadas locais e intra-estaduais. Estava consolidado o monopólio do Estado nas telecomunicações brasileiras.

As políticas para o setor eram, então, explicitadas pelo MC, que em 1975 editou a Portaria 661 obrigando as empresas fornecedoras de centrais de comutação a iniciarem o desenvolvimento de centrais digitais, seguindo especificações técnicas da Telebrás. Seria criado um centro de pesquisa e desenvolvimento da Telebrás, o CPqD, que teria como principal responsabilidade o desenvolvimento de uma central de comutação digital com tecnologia nacional. Quando esta tecnologia (projeto Trópico) estivesse disponível, seria a única a ser aceita pelo Sistema Telebrás.

A mais importante diretriz do período veio em 1978, através da Portaria 622, que dava ao MC o poder de coordenar a redução das importações e de impor a nacionalização crescente de componentes e materiais dos equipamentos, que chegou, por alguns critérios, a 90% em valor. Em paralelo, passou-se a exigir dos fornecedores de equipamentos para o Sistema Telebrás que o controle do seu capital fosse majoritariamente nacional. Estabelecia-se também um limite máximo de quatro fornecedores.

Aproveitando-se da ambigüidade existente na portaria relativa à definição de empresa nacional, as filiais estrangeiras conseguiram que aquela fosse “reinterpretada” a seu favor. A Telebrás definiu como empresa nacional aquela cuja maioria do capital

com direito a voto fosse de propriedade de brasileiros. De acordo com esta definição, uma empresa que tivesse apenas 17% do seu capital total de posse de acionistas brasileiros seria considerada nacional para efeito da política de compras da Telebrás. O conceito de empresa brasileira adotado permitiria que as filiais estrangeiras continuassem a dominar o mercado de comutação pública brasileiro através da formação de *joint ventures* com sócios nacionais. Como a tecnologia continuava controlada pelo sócio estrangeiro, ele na verdade detinha o poder sobre as *joint ventures*.

Esta política consolidou a presença no mercado de algumas poucas empresas multinacionais que aceitaram tais regras, como foi o caso principalmente da Ericsson, da Equitel (Siemens) e da NEC.

A Portaria número 215, de novembro de 1981, entretanto, desmontava o projeto de criar uma reserva de mercado para as centrais Trópico.

Em 1986, o Ministério da Comunicações promoveu algumas alterações na Portaria 622, como o fim do limite de quatro fornecedores, e a diminuição da importância do CPqD no desenvolvimento de tecnologia nacional.

As novas diretrizes definidas pelo governo em 1990 visavam abrir o mercado brasileiro à entrada das importações. No caso das telecomunicações, contudo, existem diversas barreiras técnicas à entrada, como a homologação dos equipamentos pela Telebrás, por exemplo, que reduzem o alcance real da abertura. Maior impacto teve a queda da exigência de controle nacional do capital, que possibilitou a vinda de algumas novas empresas estrangeiras (a Alcatel, por exemplo).

A Lei 8.248, de 23 de novembro de 1991, firmou o novo modelo de política de informática, pondo fim à reserva de mercado, e passou a abranger também os equipamentos de telecomunicações. Os principais impactos no quadro institucional foram a concessão de incentivos, dos quais o mais importante é a insenção do IPI, e o cumprimento de contrapartidas a estes incentivos, dos quais os mais importantes são a realização do Processo Produtivo Básico (PPB) no País e a aplicação da receita total da empresa em atividades de pesquisa e desenvolvimento (3% diretamente pela empresa e 2% terceirizados junto a instituições brasileiras).

Em 1997, promoveu-se uma modificação fundamental no setor com a aprovação da Lei Federal 9.472/97, a Lei Geral das Telecomunicações, que instituiu o processo de privatização das operações de telecomunicações no País. Em seguida, ocorreu a abertura da chamada Banda B de telefonia celular ao setor privado, para que o País fosse dividido em 10 regiões, disputadas por diversos consórcios que, através de leilões levando em conta tarifas cobradas no futuro e preços pagos pela concessão, assumiram cada região. Verificaram-se pesados lances para cinco regiões: São Paulo Capital/Jundiaí, São Paulo Interior, Rio de Janeiro/Espírito Santo, Minas Gerais e Paraná/Santa Catarina. Para obtenção de concessão o pagamento seria efetuado 50% à vista e 50% no prazo de um ano. Os compradores normalmente eram resultado de associação de empresas brasileiras de diversos tipos — desde fundos de pensão a bancos de investimento, passando por empreiteiras de obras públicas de construção civil e empresas de comunicação de massa — com empresas estrangeiras que operam a telefonia celular em outros países.

O processo de privatização iniciado em 1997 alterou de forma radical o *procurement* de equipamentos por parte das operadoras. O que antes era um

monopsônio representado pelo Sistema Telebrás transformou-se num mercado bem mais complexo, composto por vários demandantes. A economia política da regulamentação da nova política de compras será comentada na próxima seção.

2) A Regulamentação da Nova Política de Compras

No dia 13 de abril de 1999, a Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel, submeteu à consulta pública a proposta de regulamento sobre a contratação de serviços e aquisição de equipamentos ou materiais pelas prestadoras de serviços de telecomunicações. A Consulta Pública número 118 tratava da Resolução 155, que visava “operacionalizar o disposto nas Cláusulas 15.8 e 9.8 do Contrato de Concessão e do Termo de Autorização, respectivamente, do Serviço Telefônico Fixo Comutado, destinado ao uso do público em geral, e nas Cláusulas similares contidas nos Termos de Autorização e nos Termos de Direito de Exploração de Satélite Brasileiro firmados entre Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e a Anatel.”. Comentários e sugestões deveriam ser enviados à Anatel, para que esta pudesse formular uma versão final para as Cláusulas em questão.

Vários itens do texto original tornaram-se objeto de controvérsia. É objetivo deste capítulo analisá-la, mas só nos aspectos julgados mais relevantes pelo autor.

O Art. 4º, Capítulo III, diz que “quando houver equivalência entre ofertas, a Prestadora deve adquirir equipamentos ou materiais produzidos no País e, entre eles, a preferência é para aqueles com tecnologia nacional.” O artigo 5º diz que “no caso de equivalência entre propostas, a Prestadora deve contratar serviços de fornecedores

independentes instalados no Brasil.” E, de forma a permitir o melhor cumprimento desta norma, o artigo 3º, do mesmo capítulo III, diz que “a Prestadora, quando for adquirir serviços, equipamentos ou materiais, deve publicar, durante pelo menos cinco dias úteis consecutivos, em página específica de seu endereço na Internet, sua intenção de proceder a aquisição, indicando de forma clara o endereço onde poderão ser obtidas as informações que possibilitem a fornecedores independentes, instalados no Brasil, a apresentação de ofertas”.

Quarenta e um comentários foram enviados à Anatel. O United States Trade Representative (USTR), o Escritório Comercial do Governo dos EUA, enviou uma dura mensagem, no dia 13 de maio. O documento requeria o cancelamento dos artigos 4º e 5º, dizendo serem tais artigos inconsistentes com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil frente à Organização Mundial do Comércio (OMC). Particularmente, argumentava que o regulamento levantaria sérias questões quanto ao que se comprometera o Brasil no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), no Acordo sobre Medidas de Investimento Relativas a Comércio (TRIMS) e no Acordo Geral sobre Comércio em Serviços (GATS).

Entre os fabricantes aqui instalados, e de controle acionário nacional, a Promon Eletrônica é a líder, com 13,6% do mercado. Seus comentários sobre a regulamentação das compras públicas não apenas endossam como procuram aprofundar as medidas a favor da indústria nacional. Sugere que a última oferta seja dada pelos fabricantes nacionais, como forma de evitar que a prestadora escolha previamente seus fornecedores. Assim, a empresa nacional igualaria sua proposta de preço à mais baixa apresentada por concorrente estrangeiro, e seria o vencedor.

A Promon sugere ainda que o período de publicação na internet da intenção de compra seja expandido para dez dias, ao invés de apenas cinco.

É interessante notar que várias das empresas instaladas no País divergem a respeito da nova legislação. Algumas empresas têm uma postura que enfatiza a proteção e o desenvolvimento de “tecnologia nacional”. É grande o esforço, por exemplo, da Trópico S/A — que reúne a Promon e o CPqD — em promover as Centrais de Comutação e Controle Trópico, consideradas pelas autoridades governamentais o maior sucesso da indústria brasileira de telecomunicação, ao lado dos telefones públicos a cartão indutivo e as fibras óticas.¹

Outras empresas com unidades no País têm atitude distinta diante da regulamentação. Os argumentos da NEC do Brasil, por exemplo, que detém ¼ do mercado nacional, não se baseiam no desenvolvimento de tecnologia nacional, mas na defesa do emprego:

Entendemos que o inciso em comento (art.2º, inciso VI) deixa a desejar para aquelas empresas que, embora possam se utilizar de tecnologia estrangeira, aqui investem em pesquisa e desenvolvimento de outros produtos, notadamente aquelas que, nestas condições, adaptam aquela tecnologia às necessidades locais brasileiras.

De outro lado, deve ser levado em conta, e isto é muito importante, que a fabricação seja executada no Brasil por empresa com parque fabril instalado, aqui gerando e mantendo emprego, ainda que, repita-se, a tecnologia matriz seja importada.

¹ “As Centrais Trópico têm performance elevada, de qualidade compatível e em muitos casos até superior a equipamentos estrangeiros”. Secretário-executivo do MC, Juarez Quadros, Gazeta Mercantil 12.03.99

O desenvolvimento da tecnologia nacional está em curso com o advento da Lei no 8.248/91, que demandará certo tempo para dar seus resultados efetivos.

Assim, recomenda-se que esse inciso seja modificado para abranger as empresas acima descritas, e que seja retirado do referido inciso a expressão “com tecnologia nacional”.

Já a Motorola do Brasil tem reação diferente das duas primeiras. Sendo sua fábrica de porte reduzido, a multinacional tem mais interesse em exportar para o Brasil do que produzir aqui dentro:

A Motorola do Brasil, como indústria brasileira, não necessita e não deseja esta proteção, por acreditar que este regulamento vem em detrimento do desenvolvimento das telecomunicações e da indústria brasileiras.

Sua proposta é apenas que se impeça a discriminação a indústrias instaladas no Brasil.

A Ericsson, que possui 1/3 do mercado brasileiro, é a favor de medidas que favoreçam os produtores nacionais, mas rejeita a obrigatoriedade prevista nas políticas. Sua sugestão para a alteração do texto original contém o seguinte trecho:

(...) em caso de equivalência de propostas, se se propõe que as prestadoras dêem preferência àquilo que tiver maior conteúdo local, deve cingir-se a mera norma indicativa e não compulsória, isto porque não é de responsabilidade do órgão regulador definir como um agente privado deve exercer atos de gestão privada, isto é, como julgar o que seja equivalente, etc.

Depreende-se dessa posição a intenção de manter a legislação vagamente definida, sem obrigatoriedades, de modo que o texto seja interpretado da maneira mais conveniente possível, dependendo das circunstâncias. Sendo a Ericsson uma grande multinacional, pode-lhe ser mais vantajoso, em determinado momento, exportar para o Brasil ou vender aqui equipamentos com elevado conteúdo e tecnologia estrangeiros.

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, da Câmara dos Deputados, liderada pelos deputados Hélio Silveira Santos (PDT-SP) e Marcelo Barbieri (PMDB-SP), após reunião com fabricantes nacionais, enviou seu comentário em 12 de maio. A proposta endossava as Cláusulas 15.8 e 9.8, e sugeria a inclusão da Banda B de telefonia celular no conjunto de empresas a serem afetadas pela regulamentação, que, a princípio, se limitaria aos serviços de telefonia fixa. Outra proposta recomendava a inclusão dos fabricantes de “softwares” entre os beneficiados pela Resolução.

A Associação Brasileira das Indústrias Elétricas e Eletrônicas (ABINEE) fez questão de declarar que “não faz qualquer discriminação entre indústrias nacionais, qualquer que seja a origem de seu capital ou tecnologia. Várias de nossas associadas produzem equipamentos que, embora não tendo tecnologia originalmente nacional, apresentam elevado grau de inovação, introduzidas por forte desenvolvimento adaptativo. Essas empresas, com amparo na lei 8248, investem 5% de seu faturamento em P&D em território nacional, não devendo, portanto, sofrer qualquer discriminação.”

As operadoras enviaram documentos com críticas à regulamentação. A Embratel não se manifestou contra o artigo que exige preferência a produtores nacionais, mas atacou o direito de reclamação dos fabricantes que se sentirem discriminados pelas operadoras. Diz o documento:

O procedimento adotado por esta proposta de regulamento, além de ser extremamente moroso, dá liberdade extrema para a reclamação por parte dos fornecedores, sem se preocupar ao menos com a possibilidade de que muitos destes o façam de má-fé. Nestes termos, é quase certo que cada compra de uma determinada prestadora seja seguida de quantidade considerável de reclamações junto à Anatel.

A Embratel critica também a obrigatoriedade de divulgar via internet suas disposições de compra, o que, segundo a empresa, afeta as relações entre os concorrentes, inibindo a tendência à inovação.

A Anatel, através de seu presidente, Renato Guerreiro, expõe suas justificativas para a legislação:

Não estamos sendo ufanistas, e sim defendendo o emprego e a economia do País. Até porque muitas empresas que produzem equipamentos no Brasil são de capital estrangeiro, como a Siemens (alemã), Ericsson (sueca), Lucent(americana) e Alcatel(francesa)²

O secretário-executivo do Ministério das Comunicações argumenta a favor das Centrais Trópico:

Não estou defendendo empresas, mas sim uma tecnologia nacional de altíssima qualidade que não pode ser

² Gazeta Mercantil, 23.03.99

simplesmente descartada pelas empresas apenas em função de seus compromissos globais³.

Até mesmo a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) manifestou-se sobre a questão. O presidente do conselho nacional da OAB⁴ se disse favorável às medidas da Resolução 155, e levantou a possibilidade de propor ações populares ou ações civis públicas contra operadoras de telefonia que desrespeitarem o novo regulamento.

Após tomar conhecimento dos comentários enviados, a Anatel, em 16 de agosto, divulgou a versão final da Resolução 155, mantendo os artigos sobre preferência aos produtos nacionais.

No dia 13 de outubro, a Associação Brasileira das Operadoras de Telefonia Fixa (Abrafix), composta por onze empresas, acionou judicialmente a Anatel, através de um recurso de agravo de instrumento, requerendo a suspensão da Resolução nº 155 da Anatel.

A Abrafix argumenta que a Resolução em questão é ilegal, por estabelecer procedimentos “não exigíveis de empresas privadas”. Além disso, a obrigação de divulgar a intenção de compra na internet põe em risco, segundo a Associação, o cumprimento das metas estabelecidas pela Anatel para as operadoras. A Justiça ainda não havia chegado a uma conclusão até a data da elaboração deste trabalho.

³ Gazeta Mercantil, 12.03.99

⁴ Reginaldo de Castro (OAB), Gazeta Mercantil, 26.03.99

Em outubro deste ano, a empresa Monytel enviou reclamação à Anatel, acusando a Telemar por não haver divulgado na internet a disposição de adquirir plataformas de correio de voz. Outros fabricantes foram convidados a apresentar suas propostas, mas a Monytel alega ter sido excluída do processo.⁵

CAPÍTULO II

TARIFAS DE IMPORTAÇÃO

1) Acordos Passados, Presentes e Futuros

A partir de 1990, durante o Governo Collor, o Brasil iniciou um programa radical de diminuição unilateral de suas barreiras tarifárias à importação de equipamentos de telecomunicação. Até 1993 estavam previstas reduções que chegavam a até 50% em alguns produtos.

Além dessas reduções, o Brasil tornou-se signatário dos acordos feitos após a Rodada Uruguai de negociações multilaterais. Os compromissos previam que os países deveriam consolidar suas tarifas para produtos manufaturados em 35% até 1999. A redução deveria ser linear em 5 anos. As diminuições tarifárias executadas pelo Brasil unilateralmente garantiam que as tarifas estivessem sempre em nível inferior ao previsto pela consolidação, prática pouco comum nas economias desenvolvidas.

Já no âmbito do Mercosul, os países participantes concordaram em adotar a Tarifa Externa Comum (TEC), que segundo o acordo deveria reduzir-se gradativamente entre 1996 e 2006. Os níveis acordados pela TEC seriam substancialmente menores do que os acordados multilateralmente. Veja a tabela na página 30.

Em dezembro de 96, em Cingapura, os países desenvolvidos e alguns em desenvolvimento assinaram o Acordo de Tecnologia da Informação (ITA), que previa a redução das barreiras comerciais referentes a tecnologia da informação a zero até o ano

2000. As tarifas seriam reduzidas linearmente em quatro estágios, sendo o primeiro em 1º de julho de 97, depois janeiro de 98, janeiro de 99 e janeiro de 2000, quando as tarifas deveriam estar completamente eliminadas.

Na reunião de Cingapura, 29 países haviam assinado o acordo. O documento deveria ser ratificado em abril de 97, e, como condição para a ratificação, estava a exigência de que os países responsáveis por 90% do comércio mundial no setor deveriam estar entre os signatários. Os países que assinaram o acordo em dezembro eram responsáveis por apenas 83% do fluxo mundial de bens de tecnologia da informação, o que inviabilizaria o acordo. Entretanto, entre dezembro de 96 e abril de 97, 11 países decidiram participar do pacto, o que possibilitou o cumprimento da exigência de um mínimo de 90%.

Alguns países em desenvolvimento requisitaram o adiamento do prazo do acordo, conseguindo que o limite temporal para a eliminação de tarifas fosse estendido para 2005. Em 23 de julho de 1998, 48 países já eram signatários.

Os países do Mercosul, como já dito anteriormente, se comprometeram a seguir o cronograma da TEC, que prevê redução gradual das tarifas até 2006, quando deverão estar entre 12% e 16%. Entre estes países, entretanto, o único com uma indústria de equipamentos de telecomunicações é o Brasil. Os demais países signatários do acordo da TEC acabam por se ver tendo que comprar produtos mais caros, fabricados no Brasil. Além dos países do Mercosul, o México também recusou-se a assinar o ITA. Segundo declarações de autoridades mexicanas e brasileiras, o pacote apresentado pelos EUA na ocasião era “fechado”, o que impedia a inclusão, na negociação, de setores em que os dois primeiros países são exportadores eficientes, notadamente a agricultura.

Em abril de 1998, representantes do Mercosul manifestaram interesse em elaborar uma variante do ITA para o Mercosul. Seria feita uma lista de produtos não fabricados na região, e sobre esses produtos seria cobrada uma tarifa de importação inferior à TEC. Até o momento, entretanto, tal proposta não gerou resultados concretos.

Há alguns anos os EUA vêm pressionando os demais países do continente americano a assinarem o acordo denominado Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O setor de telecomunicações é tratado no capítulo 13 do documento de regulamentação da ALCA. Alguns observadores, como Flôres (1998), sustentam que o texto é benéfico aos países com indústria de equipamentos de telecomunicações mais competitiva, principalmente os EUA. Desse modo, no tocante a este setor, melhor seria aderir a acordos na esfera multilateral do que à ALCA. Devido às conexões entre provedores e fabricantes de equipamentos, criar um ambiente em que todos os fabricantes competitivos do mundo têm igual chance de ganhar fatias do mercado parece uma alternativa mais apropriada. Além disso, o Brasil pode, em barganhas multilaterais, se utilizar de sua posição privilegiada de um dos mercados mais promissores do mundo.

2) O Mecanismo do Ex-Tarifário

O chamado ex-tarifário é um mecanismo que permite destacar na tarifa aduaneira um produto (ou grupo de produtos) com a finalidade de atribuir-lhe uma alíquota distinta daquela aplicável à posição tarifária à qual o mesmo pertence. Historicamente, a concessão desta caracterização especial destinou-se a máquinas e equipamentos sem similar nacional.

A utilização deste mecanismo iniciou-se em meados dos anos 80. Nesta época, as tarifas incidentes sobre bens de capital chegavam a 65%, além de serem cobrados o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Ao longo do tempo esta realidade foi alterada : os impostos de importação reduziram-se sensivelmente, o IPI sobre bens de capital deixou de ser cobrado, e a isenção de ICMS passou a ser possível, bastando para isso que se comprovasse a incorporação do equipamento ao ativo fixo da empresa.

Simultaneamente às alterações institucionais em relação aos bens de capital, o ex-tarifário passou a ser um instrumento cada vez mais utilizado pelas empresas. Em julho de 1997, cerca de 3.700 itens eram favorecidos pelo mecanismo.

Até que, em julho de 1997, o Governo decidiu alterar a política que vinha sendo feita, e baixou a Portaria 174, eliminando o benefício para todos os produtos, exceto os equipamentos de telecomunicações e informática. A indústria automobilística também continuaria com tratamento privilegiado, como previa o chamado “regime automotivo”. Os itens excluídos dos benefícios do ex-tarifário passariam a respeitar a Tarifa Externa Comum, então de 17%.

As justificativas do Governo para o fim do mecanismo eram dificuldades no balanço de pagamentos e as fraudes que ocorriam na sua administração.

A indústria de equipamentos de telecomunicações passou a operar em condições excepcionais. Poderia importar partes, peças e componentes com isenção tarifária, mas os equipamentos que produziria estariam sujeitos à TEC, de 17%(em outubro estas tarifas foram aumentadas para 20%, pelo Pacote Fiscal que se seguiu à crise da Ásia). As indústrias de informática e automobilística teriam benefícios similares.

Em 20 de dezembro de 97, foram introduzidas duas alterações na política do ex-tarifário: o imposto de importação que seria cobrado dos produtos selecionados passaria de 0% a 5%. Além disso, foram escolhidos 487 itens dos antigos 3700 produtos beneficiados pelo mecanismo. Estes produtos, que desde o fim do antigo regime pagavam imposto de importação de 20%, pagariam agora 5%. E aqueles que não haviam sido excluídos do sistema, entre eles componentes para telecomunicações, teriam suas alíquotas elevadas de 0% para 5%.

Em 14 de agosto de 1998, a lista de ex-tarifários expandiu-se para 666 itens, sendo que 47 haviam sido excluídos da antiga lista. A nova lista incluía itens dos setores de siderurgia, química e petroquímica, celulose e de máquinas ferramentas.

No fim de agosto, a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas (Abimaq) solicitou a retirada de 149 itens desta lista, argumentando que esses equipamentos eram produzidos no País. Os técnicos do Governo decidiram pela retirada de 64 itens. Desse montante, 31 foram excluídos porque as importações já haviam sido feitas quando a nova listagem entrou em vigor e 16 porque ficou comprovado que tinham produção nacional.

A nomenclatura dos produtos foi reduzida para 80 itens e o critério para a elaboração da lista, segundo técnicos dos Ministérios da Indústria Comércio e Turismo e da Fazenda, consistia na caracterização do produto como : (i) essencial para programas de investimentos,(ii) não ter similar nacional,(iii) ter participação de 10% em exportações a serem realizadas; e (iv) possuir valor unitário acima de US\$10 mil. A intenção dos técnicos seria tornar as regras mais rígidas.

Em setembro de 1999, o Governo mostrava-se ainda insatisfeito com a utilização do mecanismo. Segundo declarações de integrantes do Governo, o ex-tarifário havia se transformado em um “balcão de negócios”, dadas as centenas de pedidos de redução do imposto encaminhadas ao governo pelas entidades de classe setoriais.⁶

3) Comércio Exterior

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 a
(em US\$ milhões)								
IMPORTAÇÕES	392	568	855	1360	1959	2740	2585	1044
Centrais de Comutação	99	147	204	354	484	804	826	291
ERB's e Telefones	97	147	274	376	642	891	760	350
Celulares								
Outros Aparelhos de Telecomunicações	24	41	54	78	90	114	118	38
Fios, Cabos e Outros Condutores	51	62	82	135	260	316	295	97
Partes e	121	171	240	418	483	616	586	266
Peças								
EXPORTAÇÕES	135	148	124	130	154	289	329	116
Centrais de Comutação	36	29	32	25	58	100	76	29
ERB's e Telefones	1	3	6	4	9	93	146	49
Celulares								
Outros Aparelhos de Telecomunicações	2	12	11	5	7	16	29	7

⁶ José Botafogo Gonçalves, OESP, 25.09.99

Fios, Cabos e Outros Condutores	85	94	62	85	65	61	57	20
Partes e	10	9	13	11	16	20	20	9
Peças								

Fonte: Secex (agregação BNDES)

a = até maio

Após a liberalização tarifária efetuada pelo Governo Collor no período 91/93, verificou-se grande crescimento das importações de equipamentos de telecomunicações. As exportações permaneceram praticamente estagnadas em 92, 93 e 94, confirmando a baixa competitividade da indústria nacional.

O *boom* de consumo decorrente da estabilidade proporcionada pelo Plano Real impulsionou ainda mais as importações em 1995 e 1996. As exportações continuaram no mesmo nível de 92, em torno de US\$ 130 milhões.

No período de 1995 a 1997, anterior à sua privatização, o Sistema Telebrás realizou pesados investimentos, o que contribuiu bastante para o aumento das importações nesses anos. Em 1997, houve também o início dos investimentos privados em telefonia celular de Banda B, naquele momento integralmente suprida via importações tanto de Estações Rádio Base (ERB) e Centrais de Comutação e Controle, quanto de terminais celulares. Todos estes equipamentos também já vinham sendo importados para a Banda A, estatal.

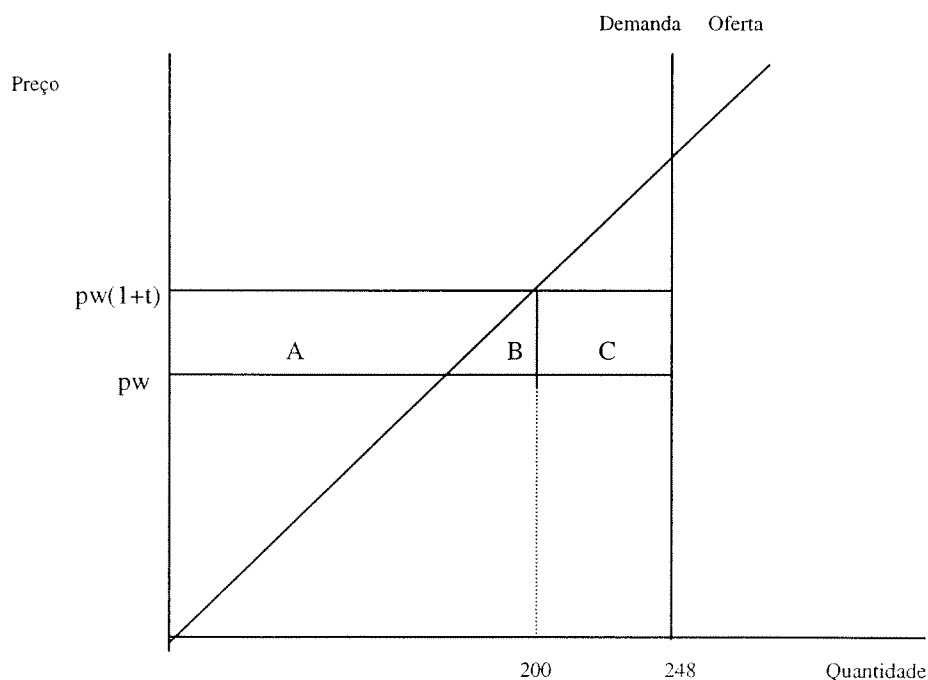
Verificou-se em 1998 a entrada em operação de novas linhas de produção de ERBs, bem como a intensificação das exportações de terminais celulares para o Mercosul, as quais já vinham se destacando nas estatísticas desde 1997.

O aumento da produção de ERBs e terminais celulares no País tem contribuído para o aumento das importações de partes e componentes destes equipamentos.

Em 1998, registrou-se uma redução de investimentos por parte das empresas do Sistema Telebrás nos meses que antecederam a privatização. Tal fato contribuiu para uma pequena queda do volume importado.

4) Estimação das Distorções Provocadas pelo Imposto de Importação

Mercado de Centrais de Comutação e Controle (1996)



Na figura acima está representado o mercado de centrais de comutação e controle (CCC). No período analisado, as CCCs representavam cerca de 50% do mercado de equipamentos de telecomunicação.

A curva de demanda pelo bem é altamente inelástica. As compras de CCCs eram, na época, feitas pelo Sistema Telebrás, estatal. Há razões para crer, portanto, que variações de preço praticamente não se refletiam na quantidade demandada, dada a meta de compras pré-estabelecida pelo órgão estatal.

As áreas A, B e C indicam os efeitos causados pela aplicação de um imposto de importação *ad valorem* de $t\%$. O trapézio A corresponde ao aumento do excedente dos produtores proporcionado pela tarifa.

O triângulo B representa a distorção na produção. A introdução do imposto leva os fabricantes a aumentar seu produto além do que seria ótimo se os preços mundiais (p_w) prevalecessem.

E o quadrado C indica a arrecadação tributária auferida pelo governo.

Somando-se as três áreas, obtemos a redução no excedente do consumidor causada pela imposição da tarifa de importação.

A aplicação de impostos de importação pode gerar um “ganho nos termos de troca” para o país que impõe a tarifa. Tal ganho depende da capacidade de o país afetar os preços internacionais. O Brasil, dado seu relativamente reduzido papel no comércio mundial de equipamentos de telecomunicações, não é capaz de influenciar os preços cobrados internacionalmente, e desse modo não consegue auferir o ganho nos termos de troca.

Para o cálculo das áreas A, B e C, utilizaram-se os seguintes dados: o faturamento dos fabricantes nacionais no ano foi de US\$2 bilhões⁷, e o volume importado foi US\$ 480 milhões⁸. A tarifa aplicada pelo Brasil sobre as CCCs, em 1996, correspondia à tarifa conjunta do Mercosul, a TEC. Neste ano, ela foi em média 20%. Uma aproximação razoável para o preço de uma CCC no mercado internacional poderia ser de US\$10 milhões.

Os resultados dos cálculos dependem de hipóteses sobre a elasticidade da oferta. Uma hipótese adicional é de que a função oferta possui elasticidade constante.⁹

No quadro abaixo, estão calculadas as três áreas relevantes citadas anteriormente (em dólares):

elasticidade	A	B	C	A + B + C
0,25	390.000.000	10.000.000	96.000.000	496.000.000
0,50	380.000.000	20.000.000	96.000.000	496.000.000
0,75	374.271.000	25.729.000	96.000.000	496.000.000
1,00	366.660.000	33.340.000	96.000.000	496.000.000
1,25	359.140.000	40.860.000	96.000.000	496.000.000

A política comercial implementada em 1996 causou uma perda de quase 500 milhões de dólares aos consumidores brasileiros. Desses US\$500 milhões, mais de US\$300 milhões foram transferências aos fabricantes nacionais, e quase 100 milhões, transferências aos cofres públicos.

A distorção do consumo é nula, pois, como dito antes, o sistema Telebrás tem uma demanda perfeitamente inelástica, comprando a quantidade desejada qualquer que seja o

⁷ Anuário Telecom 97/98

⁸ Mello e Gutierrez (1999)

preço dos equipamentos. Entretanto, a distorção imposta ao consumidor final do serviço de telefonia pode ser considerável. Equipamentos mais caros comprados pela Telebrás significam tarifas telefônicas mais altas. Os serviços telefônicos de longa distância, por exemplo, provavelmente não têm uma demanda perfeitamente inelástica, o que faz com que a proteção cause distorções significativas no consumo.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou traçar um panorama da utilização de políticas governamentais para a extração de benefícios realizada pela indústria nacional de equipamentos de telecomunicações.

Historicamente, dois foram os meios pelos quais este grupo de interesse conseguiu que o governo executasse políticas intervencionistas a seu favor: a política de compra dos operadores dos serviços públicos, e a adoção de barreiras tarifárias à importação de equipamentos. Outro instrumento, utilizado mais recentemente (início da década de 90), é a concessão de isenção fiscal à produção interna dos equipamentos.

Tal combinação de políticas criou uma indústria muito pouco competitiva mundialmente. Este fato pode ser comprovado examinando-se a situação da balança comercial logo após a abertura econômica realizada pelo Governo Collor. Enquanto as importações cresciam a índices bastante elevados ano a ano, as exportações permaneceram praticamente no mesmo nível em que estavam no período pré-liberalização. Nos últimos dois anos, houve algum aumento no volume exportado, mas bastante inferior ao crescimento das importações, que continuaram avançando a altas taxas. As exportações brasileiras são basicamente feitas aos demais países do Mercosul, que devem obedecer à Tarifa Externa Comum na importação de produtos provenientes de países que não fazem parte deste bloco comercial. Este nível tarifário relativamente alto pode explicar o crescimento das exportações brasileiras. As políticas verticais executadas pelo Governo não só são responsáveis por enormes distorções na alocação

de recursos interna, como contribuem decisivamente para o baixo nível de competitividade das empresas brasileiras.

Brasil: Tarifa Externa Comum, 1996-2006, equipamentos de telecomunicações

SH	Nomenclatura Brasileira de Mercadorias	1.4.1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
8471.99.09	Processador e/ou concentração de linhas de comunicação	16-32	16-30	16-29	16-27	16-26	16-24	16-22	16-21	16-19	16-18	16
8471.99.10	Modulador/demodulador de sinais	16-32	16-30	16-29	16-27	16-26	16-24	16-22	16-21	16-19	16-18	16
8471.99.11	Conversor digital/analogico ou analogico/digital	16-32	16-30	16-29	16-27	16-26	16-24	16-22	16-21	16-19	16-18	16
8471.99.12	Leitores magnéticos ou ópticos	12-19	12-18	12-17	12-17	12-16	12-15	12-15	12-14	12-13	12-13	12
8471.99.13	Máquinas para registrar dados em suporte	12-19	12-18	12-17	12-17	12-16	12-15	12-15	12-14	12-13	12-13	12
8471.99.99	Outras	16-31	16-30	16-29	16-27	16-26	16-24	16-22	16-21	16-19	16-18	16
8517.10	Aparelhos telefônicos	14-30	14-28	14-26	14-24	14-22	14-20	14-20	14-20	14-20	14-20	14-20
8517.20	Aparelhos de teletipografia	6-19	6-18	6-18	6-17	6-17	6-16	6-16	6-15	6-15	6-14	6-14
8517.30.01	Aparelhos de comutação para telefonia	8-32	8-30	8-29	8-27	8-26	8-24	8-22	8-21	8-19	8-18	8-16
8517.30.02	Idem para telegrafia	12-19	12-18	12-17	12-17	12-16	12-15	12-15	12-14	12-13	12-13	12
8517.40	Outros aps para tel por corrente portadora	16-19	16-19	16-19	16-18	16-18	16-18	16-17	16-17	16-17	16-17	16
8517.81	Outros aps para telefonia	0-32	0-30	1-29	1-27	1-26	1-24	1-22	1-21	2-19	2-18	2-16
8517.82	Idem para telegrafia	0-32	0-30	1-29	1-27	1-26	1-24	1-22	1-21	2-19	2-18	2-16
8517.90	Partes	19	19	19	18	18	18	17	17	17	17	16
8544.70	Cabos de fibras óticas	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
8529.10	Antenas	0-35	0-32	1-26	1-23	1-20	1-20	1-20	1-20	2-20	2-20	2-20

Fontes: Portaria 58, 31.1.91, D.O.U., 6.2.91, e Decreto 1355, D.O.U., 31.12.94

BIBLIOGRAFIA

Anatel – Site na Internet

Anuário Telecom 1992/93/94/95/96/97/99/2000, São Paulo

Abreu, M. P., “*Procurement* e privatização dos serviços de eletricidade e telecomunicações no Brasil”. Texto para Discussão. PUC-Rio, maio de 1997.

Branquinho das Dores, A .M., “Telecomunicações: O Novo Cenário”. Revista do BNDES, no. 10, 1999

Flores, R “Telecommunications systems, the FTAA and the Mercosul: Issues and Questions”, 1998

Gazeta Mercantil, São Paulo, diversas datas

Infoexame, São Paulo, julho de 1999

Linhares Pires, J.C., Serrão Piccinini, M. “Serviços de Telecomunicações: aspectos tecnológicos” . Ensaio BNDES, [1999 ?]

Moreira, M.M. “Progresso Técnico e estrutura de mercado: o caso da indústria de teleequipamentos”. Tese de Mestrado. IEI UFRJ. 1989

Organização Mundial do Comércio – Site na internet

OESP, São Paulo, diversas datas

Relatório Setorial Telecomunicações, Gazeta Mercantil, diversos números

Sousa Melo, P.R., Vinhais Gutierrez, R.M. “Complexo Eletrônico: Balança Comercial em 1998”. BNDES, Março de 1999

_____ “Telecomunicações Pós-Privatização: Perspectivas Industriais e Tecnológicas”, BNDES, 1999

Telecom Urgente, São Paulo, diversos números