

## Incentivos fiscais para a promoção de exportações manufatureiras — o caso brasileiro

WILLIAM G. TYLER \*

*1. Introdução; 2. Uma descrição dos incentivos fiscais brasileiros à exportação.*

### 1. Introdução

Quando um país em desenvolvimento enfrenta a perda de dinamismo do processo de substituição de importações, pode optar pela manutenção de estímulos à liderança do setor industrial no crescimento, promovendo a exportação de manufaturados. Se, por razões econômicas, não for viável uma redução adicional do coeficiente de importações do país (isto é, a razão  $\frac{\text{importação}}{\text{PNB}}$ ) sem causar a elevação insustentável dos custos sociais, o crescimento do PNB será basicamente restringido pelo crescimento das

\* O autor é professor-assistente de economia da Universidade da Flórida. A pesquisa relatada neste artigo foi desenvolvida durante o período em que o autor era professor visitante da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Também à AID, que lhe forneceu algum apoio financeiro, manifesta seu agradecimento. Durante o trabalho, muitas foram as pessoas que fizeram a gentileza de lhe prestar assistência e as informações necessárias. Dentre essas, agradece especialmente aos Drs. Cori Acioli e Carlos von Doellinger. O autor assume inteira responsabilidade por qualquer erro.

exportações. A promoção da exportação manufatureira serve não apenas para romper qualquer estrangulamento no comércio externo, mas também como uma forma de conservar o ímpeto do crescimento industrial, possibilitando uma demanda externa para o setor industrial. Vista desta maneira, a promoção das exportações industriais pode ser considerada uma sucessora lógica numa estratégia de industrialização substitutiva de importações.

Enquanto na implementação da estratégia de substituição de importações os incentivos ao crédito, as tarifas protecionistas e o tratamento preferencial de trocas serviram como instrumentos básicos de política, na promoção das exportações manufatureiras brasileiras o instrumento principal parece ser a política fiscal. Dando incentivos fiscais para a exportação de manufaturados, o resultado produzirá o mesmo efeito do que se houvesse uma desvalorização da moeda nacional. A remuneração em moeda corrente local ao exportador é aumentada.

A finalidade deste trabalho é examinar a experiência de um país que utilizou os incentivos fiscais com a finalidade de promover as exportações de manufaturados. Nos tempos atuais, o Brasil está em fase de transição de uma estratégia interno-dirigida de substituição de importações para a de expandir as suas exportações e aumentar a sua participação na economia mundial. Depois de um período em que se mantiveram estagnadas numa média aproximada de 1,4 bilhões de dólares anuais, 1947-1964, as exportações brasileiras começaram a crescer acentuadamente, atingindo em 1970 o nível de 2,7 bilhões de dólares. As exportações manufatureiras, por sua vez, cresceram a uma média de 35% aproximadamente.<sup>1</sup> Em 1970, as exportações industrializadas tinham alcançado o valor de 307 milhões de dólares.

Embora muitos fatores estivessem por trás dessa rápida expansão das exportações industriais,<sup>2</sup> a medida isolada de política mais dramática e mais importante tomada pelo Governo para promover as exportações de manufaturados foi a criação de incentivos fiscais para essas exportações. O importante estímulo de preços para as exportações industrializadas, somado à instituição de incentivos fiscais para a exportação, vem mostrar a forma pela qual o Governo respondeu à necessidade de expandir as exportações. Em outras palavras, os incentivos fiscais tiveram um efeito indireto e um tanto sutil ao servirem para levantar a confiança dos exportadores no Governo. Alguns produtores industriais não exportadores, entrevistados a respeito do assunto, observaram que, a partir da adoção dos incentivos fiscais para a exportação, passaram a analisar pela primeira vez seriamente as suas possibilidades de exportar. Se os produtores estão

<sup>1</sup> Tyler, William G. Export diversification and the promotion of manufactured exports in Brazil. mimeogr. Os dados de exportação usados neste artigo referem-se às classes, V, VI, VII e VIII da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM). A partir de 1969, o Governo brasileiro passou a definir exportações de manufaturados incluindo alguns produtos que não pertenciam a estas quatro categorias.

<sup>2</sup> Ibid. Ver ainda Tyler, William G. Política econômica e a promoção de exportações industrializadas no Brasil. In: *Revista Brasileira de Economia*, 26, n. 1, mar. 1972.

confiantes de que há por parte do Governo um interesse entusiástico pelas exportações, passarão a raciocinar em termos de mercado para exportações. Por outro lado, se não existir tal confiança num compromisso de longo prazo do Governo, o risco que a exportação envolve é considerado demasiadamente alto e os produtores tendem a se contentar com o mercado doméstico. Os incentivos fiscais dados pelo Governo brasileiro são ilustrativos do seu desejo de ajudar os produtores industriais exportadores e, ao mesmo tempo, levam ao aumento da sua confiança na política governamental. Ainda que tais dimensões qualitativas dos incentivos à exportação não se prestem à análise quantitativa, são da máxima importância na determinação do comportamento das exportações.

Nas páginas seguintes apresentaremos a descrição dos diversos incentivos fiscais à exportação no Brasil, ao mesmo tempo que tentaremos quantificar a sua magnitude. Na parte final, então, analisaremos alguns efeitos dos incentivos fiscais.

## 2. Uma descrição dos incentivos fiscais brasileiros à exportação

### 2.1 *O incentivos do IPI*

Entre os vários incentivos fiscais oferecidos ao exportador de produtos industrializados no Brasil, o mais importante é o que trata do imposto sobre produtos industrializados, ou IPI. O IPI é um imposto cuja competência tributária cabe ao Governo federal e é originário do antigo imposto de consumo, que em 1964 foi modificado e teve sua denominação alterada para IPI. O IPI é um imposto sobre o valor total da produção e varia conforme o produto. Excluindo-se os produtos do fumo, a alíquota média do imposto foi calculada em 12,34%. Pela legislação atual no Brasil, o exportador é liberado do pagamento do IPI sobre os produtos que exporta. As exportações foram formalmente liberadas do pagamento do IPI pela Lei n.º 4502 de novembro de 1964, que só entrou em vigor em fins de agosto de 1965. Nas próximas páginas estaremos empenhados em examinar as características principais do IPI, explicar o funcionamento dos incentivos de IPI às exportações, discutir sua evolução e quantificar os incentivos oferecidos por meio do IPI.

Embora o IPI seja um imposto sobre o valor total da produção, há um mecanismo de créditos e débitos planejado para eliminar o aspecto cumulativo de sua incidência, que era uma característica do antigo imposto de consumo. Quando a Firma B adquire da Firma A um bem intermediário para ser usado em seu processo de fabricação, ela paga o IPI correspondente àquela mercadoria, incluído em seu preço, mas credita o IPI pago na sua conta de imposto a recolher. Mais tarde, quando vende o seu produto acabado, o IPI sobre essas mercadorias é pago novamente, mas constitui para a Firma B um lançamento a débito na contabilização do imposto. No fim do período fiscal, é feito um balanço de débitos e

créditos e o saldo devedor é pago ao Governo federal. Dessa forma, a firma evita a incidência do IPI sobre os produtos comprados aos fornecedores. Todo o IPI pago nos estágios anteriores de produção é creditado na conta de imposto. Portanto, na realidade, o IPI é um imposto sobre o valor adicionado.

Uma simples ilustração pode demonstrar a natureza de valor adicionado que possui o IPI. Com a finalidade de simplificar, suponhamos uma alíquota uniforme de 10%, em lugar do valor médio de 12,34%. Vamos supor também cinco firmas diferentes produzindo mercadorias, numa cadeia de produção que resulta finalmente num produto acabado da quinta firma, a Firma E. Supondo algumas relações fundamentais de vendas e produção, os aspectos fiscais do processo de produção completo podem ser vistos no quadro 1. Cada firma recebe um crédito de imposto cada vez que o IPI é pago nos estágios precedentes de produção. Quando a Firma D, por exemplo, compra um produto da C, os impostos pagos naquela fase de produção são transferidos para a Firma D, sob a forma de um preço mais alto, que é igual a 55. Esta firma então credita sua conta-imposto naquela quantia; e quando ela vende seu produto, o imposto sobre o valor de seu produto é ainda de 10%, o que em nosso exemplo é igual a 65.

Quadro 1  
Situação hipotética do IPI

Firma	Compras	Valor da produção sem o imposto	Vendas incluindo o imposto	Valor adicionado incluindo o imposto	Contabilização do imposto		
					Créditos	Débitos	Saldo
A	--	100	110	110	--	10	--10
B	110	300	330	220	10	30	--20
C	330	550	605	275	30	55	--25
D	605	650	715	110	55	65	--10
E	715	1 000	1 100	385	65	100	--35

Esta quantia é debitada na conta de impostos da Firma D, deixando um saldo negativo de 10, que é quanto a firma deve pagar ao Governo. Este saldo de imposto é na verdade um imposto sobre o valor adicionado, sendo igual no nosso exemplo a 9,0909% do total do valor adicionado. Calculado o valor adicionado líquido, sem o imposto, a parcela de imposto é igual a 10% sobre o valor líquido adicionado. É verdade que não só para a Firma D, como para todas as outras em todos os estágios de produção no nosso exemplo.

Consideremos agora a isenção de tributo no caso de exportação. Voltando ainda ao nosso exemplo, suponhamos que a Firma E exporte seu

produto acabado, suas exportações estão isentas do IPI e ela, portanto, não vai debitar em sua conta o imposto de 100 que pagaria no caso de a mercadoria ser vendida no mercado doméstico. Mas ela ainda tem a seu crédito o imposto de 65 que foi aquele pago em todos os estágios anteriores de produção. Dessa forma, embora em nosso exemplo a alíquota nominal seja 10% do valor da produção, a Firma E, quando exporta, beneficia-se de uma redução real de alíquota equivalente a 16,5% do valor da produção. Isso acontece porque ela ainda conserva na sua conta-imposto o crédito correspondente ao IPI pago nos estágios precedentes de produção. As firmas fornecedoras não participam desta vantagem (apenas podem ter um aumento nas suas vendas em decorrência do aumento da demanda de exportações que recebem incentivos fiscais). A esta altura devemos enfatizar que esta característica do incentivo fiscal de IPI não é um subsídio, mas o desconto de todas as contribuições deste imposto pagas nos estágios anteriores de produção, embora tal desconto beneficie somente à firma exportadora. Na verdade, as vantagens são desigualmente distribuídas entre as firmas produtoras.

Há ainda outra característica importante dos incentivos fiscais de IPI para exportação que chega a envolver certo subsídio aos exportadores. É a articulação de exportações com o desconto sobre o IPI devido pelas vendas domésticas. A Lei n.º 5 444 de 30 de maio de 1968 continha uma cláusula que permitia um crédito de imposto de quantia igual a 50% do IPI daqueles produtos exportados, além da isenção do IPI sobre tais produtos. Em outras palavras, isto representava uma isenção de 150% do IPI sobre mercadorias manufaturadas exportadas. Esta cláusula de desconto adicional foi determinada para trazer benefícios de crédito do IPI para alíquotas até 10%. A implementação foi iniciada em julho de 1968.

Outra lei mais recente — Decreto-lei n.º 491, de 5 de março de 1969 — estendeu de maneira significativa a cláusula do desconto adicional. Sua característica principal é que ela permite aos exportadores reduzir seus pagamentos de IPI numa quantidade de 100% do IPI a ser pago sobre as quantidades vendidas internamente, equivalentes às vendas realizadas para o exterior, aumentando a isenção de IPI sobre produtos manufaturados exportados de 150 para 200%. Por exemplo, se uma firma exportar 100 unidades de determinada mercadoria industrializada, ela não só está isenta do IPI que pagaria se o produto fosse vendido internamente (mais o IPI sobre os estágios anteriores de produção) como recebe ainda uma isenção do IPI que deveria pagar por outras 100 unidades que forem vendidas no mercado doméstico. Quando a firma exportar mais de 50% da sua produção, o crédito adicional de imposto, ou desconto, pode ser deduzido de outros tributos federais a serem pagos.

Com o Decreto-lei n.º 491, o teto para este crédito adicional passou de 10 para 15%. Dessa maneira, no caso de a alíquota do IPI para o produto ultrapassar de 15%, o crédito adicional de imposto dado à quantidade equivalente de mercadorias vendidas internamente é calculado em apenas 15%. No caso de o produto em questão não ser taxado pelo IPI,

um crédito de imposto de até 15%, da quantidade exportada pode ser concedido pelo Governo.

Além desse dispositivo o Decreto-lei n.º 491 dá ao Governo o poder de criar alguns outros incentivos à exportação. É mencionada, por exemplo, a possibilidade de redução de obrigações de importação ou de IPI para bens de capital para as firmas designadas exportadoras. Depois de alguma demora, o Decreto-lei n.º 491 foi finalmente regulamentado em 17 de julho de 1969 pelo Decreto n.º 64 833.

A fim de estimar o efeito dos incentivos fiscais sobre o comportamento das exportações, foi feita uma tentativa de quantificar os incentivos relacionados aos dispositivos do IPI. O resultado desse esforço é retratado no quadro 2. Como descrevemos, os incentivos fiscais para exportações industriais relacionados atualmente com o IPI possuem três elementos — a isenção real de IPI sobre o produto em questão, o crédito de imposto gozado pela firma exportadora para o IPI pago nos estágios anteriores de produção, e o crédito adicional de imposto, ou desconto, estendido ao exportador, com base nas exportações realizadas. Para avaliar o primeiro desses três elementos, nós usamos a alíquota média de IPI de 12,34%. Naturalmente, isto traz alguns problemas: produtos com IPI mais alto beneficiam-se mais da isenção, e produtos com IPI mais baixo beneficiam-se menos.

A quantificação do crédito de imposto para o IPI pago sobre os estágios anteriores de produção, conduz-nos para um terreno perigoso. Quanto maior o número de estágios no processo de produção e quanto menor o grau de verticalização industrial, tanto maior será o benefício decorrente do crédito de imposto correspondente ao IPI pago sobre os estágios anteriores de produção. Assim, o produtor que acrescenta uma margem muito pequena de valor adicionado pode, quando exporta, ficar em condições de receber benefícios substanciais de crédito do IPI pago anteriormente. Na realidade, é esta espécie de firma que consegue ganhar o máximo. Uma firma exportadora maior, mais integrada verticalmente, em termos proporcionais, não goza de tantos benefícios fiscais através do mecanismo de crédito para o IPI pago nos estágios anteriores de produção. Apesar deste problema de quantificação, tentamos dar um valor numérico ao crédito de imposto para o IPI anteriormente pago nos estágios precedentes de produção.

Uma vez que o IPI é um imposto sobre o valor da produção industrial, nós multiplicamos a alíquota média do IPI de 12,34% pelo valor médio da parte da produção total manufatureira considerada não adicionada (51,2% tanto em 1964 como em 1965) para termos uma estimativa grosseira do IPI pago nos estágios anteriores da produção. O resultado de 6,32%, sem dúvida, é alto demais para um valor médio, por duas razões. Primeira, que o IPI somente se aplica a produtos industriais e, como tal, não inclui a parte das compras que a firma realizou e que não se destinaram a fins industriais. Podemos estimar a proporção de insumos industriais como equivalente a 2/3 do total de insumos, mas, como se pode notar, seria

## Quadro 2

Índice de remuneração para os exportadores de produtos industrializados  
através de incentivos fiscais à exportação <sup>a</sup>

(1.º trimestre de 1961 = 100)

Ano	Trimestre	IPI	ICM	Imposto de renda	Imposto sobre operações financeiras	Total
1961	1.º	100	100	100	100	100
	2.º	100	100	100	100	100
	3.º	100	100	100	100	100
	4.º	100	100	100	100	100
1962	1.º	100	100	100	100	100
	2.º	100	100	100	100	100
	3.º	100	100	100	100	100
	4.º	100	100	100	100	100
1963	1.º	100	100	100	100	100
	2.º	100	100	100	100	100
	3.º	100	100	100	100	100
	4.º	100	100	100	100	100
1964	1.º	100	100	100	100	100
	2.º	100	100	100	100	100
	3.º	100	101	100	100	101
	4.º	100	103	100	100	103
1965	1.º	100	103	100	100	103
	2.º	100	103	100	101	104
	3.º	105,02	103	100	101	109,02
	4.º	115,07	103	100	101	119,07
1966	1.º	115,07	103	100	101	119,07
	2.º	115,07	103	100	101	119,07
	3.º	115,07	103	100	101	119,07
	4.º	115,07	103	100	101	119,07
1967	1.º	115,07	103,10	102,8	101	121,97
	2.º	115,07	109,30	104,2	101	129,57
	3.º	115,07	109,30	104,2	101	129,57
	4.º	115,07	109,30	104,2	101	129,57
1968	1.º	115,07	109,30	104,2	101	129,57
	2.º	115,07	109,30	104,2	101	129,57
	3.º	121,24	109,30	104,2	101	135,74
	4.º	121,24	109,30	104,2	101	135,74
1969	1.º	121,24	109,30	104,2	101	135,74
	2.º	121,24	109,30	104,2	101	135,74
	3.º	127,41	109,30	104,2	101	141,91
	4.º	127,41	109,30	104,2	101	141,91
1970	1.º	127,41	109,30	104,2	101	141,91
	2.º	127,41	109,30	104,2	101	141,91
	3.º	127,41	109,30	104,2	101	141,91
	4.º	127,41	109,30	104,2	101	141,91
1971	1.º	127,41	117,0	104,2	101	149,61
	2.º	127,41	117,0	104,2	101	149,61

<sup>a</sup> As percentagens foram calculadas com base nos preços internos. O termo “remuneração” usado para indicar o diferencial entre os preços domésticos e os possíveis de exportação.

Fonte: Calculado a partir de dados fornecidos pelo Ministério da Fazenda e CACEX.

muito arbitrário. Além do mais, esta proporção, de fato, varia muito de indústria. Em segundo lugar, a alíquota do IPI é geralmente mais baixa para os produtos que são menos industrializados. A percentagem de 12,34 usada como média torna exagerada nossa estimativa. Seria mais apropriado trabalharmos com um número mais baixo — 8%. Fazendo uso dessas estimativas, chegamos a uma aproximação do valor do crédito de imposto para o IPI anteriormente pago nos estágios precedentes de produção. A estimativa foi de 2,73%. Mais uma vez, deve-se ressaltar que isto deve ser tomado como uma aproximação grosseira, feita para fins de análise estatística.

O terceiro elemento dos incentivos de IPI — o dispositivo que diz respeito ao crédito adicional de imposto dado ao exportador pelas exportações realizadas — é mais fácil de ser quantificado. No terceiro trimestre de 1967, o dispositivo foi regulamentado, permitindo aos exportadores um crédito adicional de IPI devido nas vendas domésticas numa quantia igual a 50% da isenção de IPI recebida pela produção exportada, até o limite de 10% do valor do produto. Esta medida, na realidade, veio levantar a média da isenção direta sobre a quantidade exportada de 12,34% para 18,51%. Além disso, com a entrada em vigor do dispositivo da nova lei (Decreto-lei n.º 491) o efeito do incentivo direto do IPI aumentou sua média de 18,51% para a média de 24,68%. Acrescentando-se então a quantia que o exportador teve creditada na sua conta-imposto pelo IPI pago sobre os insumos, podemos ver que os incentivos fiscais no que diz respeito apenas aos dispositivos do IPI podem ser considerados de grande magnitude.

## 2.2 *Os incentivos de ICM*

Além do IPI há uma série de outros incentivos fiscais para a exportação menos importantes. Um desses incentivos é o que diz respeito ao imposto sobre circulação de mercadorias (ICM). No momento, as exportações de produtos manufaturados estão isentas do pagamento direto do ICM. Este dispositivo de isenção foi estabelecido no art. 24 da Constituição Federal de 1967, mas já vigorava desde fevereiro de 1967.

O ICM é originário do antigo imposto sobre vendas, ou IVC (imposto de vendas e consignações). Assim como o IVC, o ICM, mais recente, é um imposto estadual, mas, ao contrário do IVC, é um imposto sobre o valor adicionado e não sobre o valor total do produto. Sendo um imposto estadual, as alíquotas variam, mas na região do Centro-Sul do Brasil a alíquota é uniforme em 17% do valor adicionado.

Em vista desta uniformidade das alíquotas do ICM na maior parte da área industrial, a quantificação dos benefícios do imposto para as exportações industriais pode ser feita com base na alíquota média de 17%. Uma vez que o ICM é calculado sobre o IPI (para o qual já houve isenção) nós devemos incluir o IPI (na média usada por nós de 12,34%) em nossos cálculos. Para toda a indústria manufatureira a percentagem do valor adi-

cionado em relação ao valor total do produto tem sido em torno de 51,2%. Temos, então, que usar este número para calcular o valor da isenção do ICM quando os produtos manufaturados são exportados. Nossa estimativa é uma média de 9,30% calculada sobre a base de preços domésticos. Se as isenções de imposto do ICM fossem aplicadas realmente a todos os estágios de produção em lugar de apenas o estágio de exportação, o incentivo fiscal teria uma magnitude quantitativa de 17% do valor do produto, incluído no cálculo o IPI.

Antes de ter sido concedida a isenção de ICM sobre os produtos manufaturados *em todos* os estados pela Constituição de 1967, o estado de São Paulo já havia isentado as exportações de produtos manufaturados do pagamento do antecessor do ICM, o IVC. Esse foi um passo dado pelo governo de estado de São Paulo em julho de 1964 – Lei Estadual n.º 8 234, de 17 de julho de 1964, que vigorou um mês mais tarde num esforço de estimular as exportações industriais do estado. Desde aquela época até a reforma feita no sistema tributário em 1967, a alíquota aplicada no estado de São Paulo era 6% sobre o valor do produto. Assim, a partir de agosto de 1964, a indústria de São Paulo gozou de um incentivo fiscal de 6% para a exportação de produtos manufaturados. A quantificação do benefício deste imposto em escala nacional envolve alguma dificuldade. Suspeita-se, mas não se verificou empiricamente (não existe dado algum de exportações por origem do produto) que as exportações industriais de São Paulo no período entre 1964 e 1967 tenham crescido mais aceleradamente do que a média nacional de crescimento das exportações. Entretanto, como se estima que metade das exportações brasileiras tenham origem no estado de São Paulo,<sup>3</sup> nós calculamos de maneira simplificada, a média nacional para os incentivos fiscais de IVC para as exportações brasileiras em metade dos 6% do incentivo fiscal naquele estado. A quantificação total dos incentivos fiscais exercida pelas isenções de IVC e ICM é mostrada no quadro 2.

Apesar do fato de o ICM ser um imposto sobre o valor adicionado, até 1970, apenas para o imposto sobre o último estágio da produção era concedida isenção, quando o produto manufaturado era exportado. Ao contrário do que ocorre com o IPI, nenhuma isenção é concedida sob a forma de crédito de imposto ou desconto para o ICM pago sobre os estágios anteriores da produção. O custo dos insumos são mais altos por causa do ICM, mas nenhuma redução compensatória é feita no caso de exportação do produto final. Embora no Brasil o ICM seja um imposto sobre o valor adicionado, ele nega a si mesmo algumas das vantagens dessa estrutura tributária – nominalmente, ele não estende os benefícios completos da isenção fiscal para finalidade de promover exportação. Apenas o último estágio recebe a isenção. Naturalmente, nos anteriores, a incidência do ICM serviu para levantar os preços dos insumos adquiridos pelos produtores exportadores. Em decorrência do reconhecimento desse

<sup>3</sup> Esta estimativa foi feita com base nas licenças de exportação concedidas pelos escritórios da CACEX em São Paulo.

problema, a isenção de ICM foi estendido em dezembro de 1970, passando a incluir os estágios anteriores de produção. Porém, assim como no caso do IPI, todos os incentivos são para a firma exportadora.

Além da utilização da isenção de ICM para os produtos manufaturados de exportação, deve ser registrado que alguns estados reduziram o ICM para exportação de alguns dos chamados produtos primários. Estas isenções são concedidas para exportação de produtos agropecuários não tradicionais. Desde o início de 1970, os estados de São Paulo e Paraná, num esforço para estimular a produção e a exportação, reduziram ambos o ICM em 60% para a exportação de carne e em 40% para exportação de milho, arroz e soja.

### 2.3 *Os incentivos do imposto de renda*

A terceira categoria de incentivos fiscais para a exportação de produtos manufaturados é a isenção do imposto de renda relacionada à exportação. Pela Lei n.º 4663 de junho de 1965, pela parcela de renda ganha por meio de exportações, a firma não estava sujeita ao imposto de renda. Embora previsto para vigorar em janeiro de 1966, a lei não entrou efetivamente em vigor até fevereiro de 1967. A parcela da qual a firma fica isenta de pagamento do imposto de renda é calculada com base na percentagem do total produzido representado pelas exportações.

Outro dispositivo do imposto de renda de interesse para o exportador é a isenção de impostos pelas despesas de promoção realizadas no exterior. Da sua renda tributável uma firma pode fazer deduções tais como: comissões pagas no exterior por ela mesma ou seus representantes, vantagens pagas no exterior, despesas de câmbio e outras despesas relacionadas com suas vendas realizadas para o estrangeiro.<sup>4</sup>

A fim de quantificar a importância da isenção de imposto de renda sobre os ganhos de exportação, nós devemos ter em mente a lucratividade média das vendas à vista. Tais dados não existem. Baseados em conversações mantidas com vários empresários, presumimos arbitrariamente uma percentagem média de lucro de 15% sobre as vendas. Considerando a margem atual de 28% para o imposto sobre a renda das empresas, estimamos, então, os benefícios de isenção de imposto de renda para exportações como da ordem de 4,2%. Em outras palavras, se a margem média de lucro de uma firma é de 15% sobre as vendas, com a isenção de imposto de renda sobre suas exportações, ela poderá vender seus produtos no exterior a um preço 4,2% mais barato do que vende no mercado interno.

### 2.4 *Outros incentivos fiscais diretos*

Além dos incentivos fiscais à exportação de IPI, ICM e imposto de renda, há outros incentivos fiscais menos importantes que merecem ser mencio-

<sup>4</sup> Esta isenção foi estabelecida pela Lei n.º 4862, de 11-11-65.

nados. Desses, o mais importante é o imposto sobre operações financeiras, que é originário do antigo imposto do selo. Incluem-se nesta categoria, ainda, os impostos sobre operações de câmbio, seguro de crédito para exportação e seguro de transporte. Em 1964 (Lei n.º 4505, de 20 de novembro de 1964) as transações de exportação de produtos manufaturados ficaram isentas do imposto do selo. Esta regulamentação entrou em vigor em março de 1965. Com a reforma do imposto do selo em 1966, a isenção fiscal para exportações permaneceu para o novo imposto sobre operações financeiras. Em termos quantitativos, estima-se que o incentivo envolvido no imposto do selo era igual a 1% do valor do produto.

Outro incentivo fiscal estabelecido foi a isenção do imposto sobre combustíveis, lubrificantes e energia elétrica sobre a exportação tanto de produtos manufaturados como daqueles chamados “extrativos”. Foi decretado um teto de 2% do preço FOB do produto exportado como benefício máximo que uma firma possa auferir. Contudo, por uma série de razões administrativas, este incentivo fiscal não tem sido aplicado.

Além disso, o Governo declarou que todos os outros impostos, taxas, contribuições etc. . . . governamentais, que não correspondam a um serviço prestado, estão isentos de cobrança em caso de exportações.<sup>5</sup> Por exemplo, o exportador não tem mais que pagar uma taxa para melhoria de portos, nem tem que pagar taxa alguma para renovação da marinha mercante. O impacto e a extensão em que tais isenções foram aplicadas não estão claros. Entretanto, em termos quantitativos, representam uma pequena quantidade no que diz respeito ao valor do produto. Estas taxas e os impostos menores não constituíram mais que uma amolação. O fato de as exportações terem sido liberadas destes, foi acima de tudo uma demonstração de boa vontade do Governo para com os exportadores.

## 2.5 O *drawback*

O tipo completamente diferente de incentivo fiscal para a exportação é o *drawback*, o qual, basicamente, permite a importação de matérias-primas ou produtos intermediários, sem o pagamento das obrigações de importação no caso de exportação de produtos finais manufaturados. Em outras palavras: a Lei dos Similares e outros mecanismos protecionistas não se aplicam aos materiais usados na produção de artigos que se destinem à exportação. Para fins de exportação, o produtor é autorizado a comprar seus insumos de matéria-prima e mercadoria intermediária a preços internacionais, em vez de a preços domésticos, que podem ser mais elevados por causa da ineficiência e do protecionismo no País. Teoricamente esta medida pode permitir um impulso potencialmente forte para as exportações manufatureiras na medida em que o produtor não mais está sujeito aos altos custos e à baixa eficiência das indústrias fornecedoras.

<sup>5</sup> Lei n.º 5025, de 10-6-66.

A idéia do *drawback* não é nova no Brasil. Ela foi decretada pela primeira vez em 1934 mas permaneceu adormecida. Com a reforma geral das tarifas em 1957, ela foi reativada na legislação, mas, assim como antes, permaneceu sem aplicação até 1961. Em 1964, houve uma modificação um tanto drástica no *drawback*,<sup>6</sup> e é nessa forma básica que podemos encontrá-lo atualmente.

Com as disposições existentes há três alternativas que podem ser usadas em combinação com a cláusula de *drawback*. A primeira delas — capítulo I do Decreto que reformulou o *drawback* em 1964 — trata da liberação de pagamento das obrigações. Para gozar deste benefício, a firma tem que submeter seu plano de exportações à aprovação e apenas depois de aprovado pode realizar as importações sem o pagamento das obrigações que implica. A segunda alternativa — capítulo II do Decreto — é o oferecimento de um crédito de imposto que é feito em uma quantia equivalente às obrigações de importação pagas sobre uma mercadoria que foi posteriormente exportada depois de receber algum beneficiamento. Esta cláusula é estabelecida para os exportadores que não planejaram previamente a importação das partes componentes. A terceira alternativa dentro das disposições do *drawback* — capítulo III — é a devolução à firma dos impostos sobre importações pagos, o que não passa de uma mera variação do capítulo II. Essa alternativa não tem sido utilizada.

Segundo os dispositivos do *drawback*, a importação livre de obrigações de importação pode ser feita para os seguintes tipos de mercadorias: matérias-primas, produtos semimanufaturados, produtos intermediários e materiais que se destinem a embalagem. A condição, em qualquer caso, é, naturalmente, o emprego desses bens na produção de um produto a ser exportado. Ao obter a autorização para importar produtos componentes livres de obrigações, dentro das condições de *drawback*, a isenção é automaticamente concedida a outros impostos relacionados à importação, tais como o IPI, o imposto para renovação da marinha mercante e para melhoramento dos portos. Os bens de capital não podem ser importados sob as condições do *drawback*, embora uma firma possa receber permissão para importar bens de capital sem pagar as obrigações, desde que submeta ao Governo o seu plano de produção. Embora a experiência de outros países tenha evidenciado a grande potencialidade do *drawback* como instrumento para promover as exportações, no Brasil o seu emprego tem sido limitado. Assim sendo, o seu potencial não foi realizado. Desde a sua implantação inicial em 1961 até a sua reformulação em junho de 1964 haviam sido aprovadas apenas 66 transações de importação envolvendo o *drawback*. Além do mais, a maioria dessas transações eram de pequena monta, com muitas delas inferiores em valor a 25 mil dólares. Com a reformulação do *drawback* as importações dentro das suas cláusulas aumentaram. O quadro 3 mostra as informações disponíveis sobre a utilização do *drawback*.

<sup>6</sup> Decreto n.º 53.967, de 16-6-64.

Quadro 3

Ano	Capítulo I	Capítulo II	Total
1964	1 604,1	12,9	1 617,0
1965	2 461,7	573,7	3 035,4
1966	996,6	1 327,3	1 223,9

Fonte: Este quadro foi calculado a partir de dados não publicados, gentilmente cedidos pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA).

Infelizmente, não dispúnhamos de dados razoáveis sobre *drawback* quando escrevemos este artigo. Sem dúvida, as importações sob as cláusulas do *drawback* aumentaram substancialmente a partir de 1966. Funcionários do Conselho de Política Aduaneira (CPA) afirmam que o número de solicitações para privilégios de *drawback* tem aumentado consideravelmente. Até 1969 disseram eles que recebiam uma média de apenas 15 pedidos por semana. Parece certo que o dispositivo de *drawback* permaneceu ainda subutilizado. Em 1966, as importações feitas segundo o plano de *drawback* montaram apenas em torno de 2% das exportações industriais. Ainda que as importações anuais com *drawback* em 1970 tivessem atingido 6 milhões de dólares, elas ainda não representariam mais que 2% da exportação de produtos industriais, ou seja, o saldo líquido das receitas comerciais seria 98%.

O problema com relação à expansão do *drawback* parece ser de natureza basicamente administrativa. O processo para conseguir a concessão do privilégio de *drawback* e a entrada da mercadoria na fábrica é ainda uma longa e cansativa provação. Embora muito tenha sido feito no sentido de tentar melhorar o funcionamento do *drawback*, ainda é considerado muito "burocrático". Como o produtor brasileiro tem tendência a evitar a "burocracia", muito provavelmente ele achará que o *drawback* "não vale a pena".<sup>7</sup>

Além dos problemas administrativos do setor público, há ainda alguns fatores de entrave para o produtor nas próprias disposições de *drawback*. Se um produtor beneficiar-se das vantagens do *drawback* para exportar ele pode ter que fazer mudanças significativas no seu processo de pro-

<sup>7</sup> Alguns produtores manifestaram essa posição por meio de entrevistas feitas em 1969. Além disso, os que fizeram uso do *drawback* foram unânimes em se queixar da burocracia e em sugerir que as facilidades para o *drawback* devem ser dinamizadas quanto ao aspecto administrativo. Uma impressão mais crescente, baseada em entrevistas realizadas pelo autor com firmas em 1973, é de que o sistema e administração do *drawback* têm melhorado bastante nos últimos anos.

dução. Os componentes importados podem ser diferentes daqueles produzidos internamente e que são usados na fabricação de produtos para o mercado doméstico. Assim sendo, a incorporação de componentes importados a preços mais baixos para a produção dirigida ao mercado externo pode exigir adaptações. Além disso, poderá haver problemas de contabilidade de custos para a firma que fizer uso do *drawback*. Tal ocorre pelo fato de o produtor ignorar as possibilidades de *drawback* ou o custo dos componentes. Todos esses aspectos — tanto reais como imaginários — podem transmitir ao produtor receio de experimentar o *drawback*.

É difícil estimar o custo efetivo envolvido no *drawback*. Naturalmente, ele difere de um produto para outro, dependendo do grau de sofisticação da mercadoria e da eficiência das indústrias fornecedoras nacionais. Algumas das firmas entrevistadas observaram que a economia de custos propiciada pelo *drawback* é de magnitude tão pequena que nem vale a pena utilizá-lo. Outras, que se vêm beneficiando do *drawback*, afirmaram que seu uso propiciou reduções significativas no custo de produção. Um fabricante de equipamentos de escritório observou que os componentes importados pelo plano de *drawback* permitiram-lhe reduções do custo unitário em mais de 20%.

De qualquer forma, o *drawback* pode-se constituir num poderoso instrumento para promover exportações através da redução dos custos de produção. Devem ser realizados esforços no sentido de difundir e racionalizar seu uso. No entanto, é impossível medir a sua magnitude em termos de redução de custos para todo o setor industrial. Por essa razão e também pela sua utilização reduzida, nós não incluímos tais estimativas quando tentamos quantificar, no quadro 2, os incentivos fiscais para a exportação. Assim sendo, nossa estimativa dos incentivos fiscais pode ser subestimada.

Somando-se todos os incentivos fiscais que descrevemos, podemos constatar que atualmente os incentivos para a exportação de produtos industrializados são de grande magnitude. Como mostra o quadro 2, durante o primeiro trimestre de 1969, segundo nossas suposições, os incentivos fiscais somaram uma média de 35,74%, considerada a diferença de remuneração entre o mercado externo e o mercado doméstico. Acrescente-se os efeitos de redução de custos devida ao uso real ou potencial do *drawback*, não considerados por nós. Em julho de 1969, com a implantação do Decreto-lei n.º 491, pela ampliação dos incentivos de IPI existentes, a diferença aumentou para uma média de mais 6,17%. Isto veio permitir que os exportadores vendessem suas mercadorias no mercado externo a um preço 41,91% mais barato que no mercado interno. A magnitude dos incentivos fiscais permaneceu neste mesmo nível até dezembro de 1970, quando o incentivo de ICM foi estendido para o total de 17%. De início, o valor total dos incentivos fiscais alcançou quase 50% (49,61%) do valor do mercado interno.

Deve ser mais uma vez ressaltado que nossas estimativas de magnitude quantitativa dos incentivos fiscais para a exportação baseiam-se em algu-

mas suposições que se tornaram necessárias em face da natureza do sistema tributário. Acrescente-se ainda que, à medida que haja evasão tributária internamente, a magnitude dos incentivos fiscais para a exportação diminui. Da mesma forma, há no Nordeste uma quantidade de incentivos fiscais concedidos às empresas industriais que queiram operar na região. Assim sendo, o impacto dos incentivos fiscais para a exportação é limitado.

Uma comparação adequada a ser feita é a que diz respeito à taxa de câmbio. Uma vez que os incentivos aumentam a remuneração em moeda local ao exportador, para as exportações brasileiras de manufaturados calculamos a taxa real efetiva de câmbio ajustada pela inflação do dólar. O índice brasileiro de preços industriais por atacado vem sendo usado para deflacionar a taxa de câmbio; o índice de preços por atacado nos Estados Unidos foi empregado para regular a inflação do dólar. Pelo quadro 4 podemos ver que, mesmo computando a inflação do dólar, a taxa de câmbio das exportações brasileiras vem caindo em termos reais desde 1961; o mesmo acontecendo no ano da Revolução de 64.

Entretanto, desde o início da chamada política de mini-desvalorizações, em agosto de 1968, até o final de 1970, a inflação do dólar ajustada às taxas de câmbio em vigor permaneceu mais ou menos estável.

Foi possível calcular a taxa de remuneração real efetivamente recebida pelo exportador nacional combinando à taxa de câmbio estimada no quadro 4 os incentivos fiscais para a exportação. Como podemos ver no quadro 4 esta taxa apresentou um crescimento próximo a 27% desde o segundo trimestre de 1964. Em face dessa tendência no comportamento da taxa real de câmbio, o aumento da remuneração efetivamente recebida pelo industrial brasileiro pode ser atribuído unicamente aos incentivos fiscais. O declínio da taxa real efetiva de câmbio tem sido mais do que compensado pelos incentivos fiscais.

## 2.6 *Efeitos dos incentivos fiscais*

São vários os efeitos dos incentivos fiscais para a exportação, os quais se referem principalmente ao comportamento das exportações, mas têm também implicações no que diz respeito ao tamanho da firma, à nacionalidade dos acionistas, à distribuição regional de renda e à incidência fiscal. No que se refere ao comportamento da exportação, foram levadas a efeito duas tentativas de análise. A primeira consistiu em uma abordagem econométrica utilizando análise de regressão para explicar a variação das exportações manufatureiras no Brasil. A segunda abordagem foi sob a forma de uma série de entrevistas detalhadas realizadas com 33 produtores industriais durante os anos de 1969 e 1970. As firmas entrevistadas foram selecionadas com base em critérios que abrangiam o comportamento observado das exportações, o tamanho da firma, os produtos e a nacionalidade dos acionistas. Os resultados constatados no levantamento das entrevistas confirmaram os da análise de regressão.

#### Quadro 4

### Remuneração real para os exportadores brasileiros de manufaturados, 1961-1970

(em termos constantes, ou seja, Cr\$/US\$ do 1.º trimestre de 1961)

		Taxa real efetiva de câmbio ajustada pela inflação do dólar <sup>a</sup> (x <sub>2</sub> )	Índice de remuneração do exportador industrial através dos incentivos fiscais para exportação <sup>b</sup> (x <sub>3</sub> )	Taxa de remuneração real <sup>c</sup>
1961	1.º	0,201	100,00	0,201
	2.º	0,223	100,00	0,223
	3.º	0,196	100,00	0,196
	4.º	0,214	100,00	9,214
1962	1.º	0,209	100,00	0,209
	2.º	0,200	100,00	0,200
	3.º	0,216	100,00	0,216
	4.º	0,218	100,00	0,218
1963	1.º	0,161	100,00	0,161
	2.º	0,170	100,00	0,170
	3.º	0,179	100,00	0,179
	4.º	0,164	100,00	0,164
1964	1.º	0,160	100,00	0,160
	2.º	0,211	100,00	0,211
	3.º	0,191	101,00	0,193
	4.º	0,211	103,00	0,217

<sup>a</sup> Em vez de usar a taxa de câmbio nominal para calcular a real, foi estimada e empregada a taxa efetiva de câmbio para as exportações manufatureiras, a qual incorpora as bonificações à exportação em decorrência das diferentes vantagens que eram comuns antes de 1963. Foi simplesmente calculada pela divisão do valor em cruzeiros das exportações de manufaturados pelo seu valor em dólares. Todos os valores estão em cruzeiros (novos).

<sup>b</sup> Ver quadro 2, já apresentado.

<sup>c</sup> A remuneração efetiva dos exportadores de manufaturados é calculada da seguinte

forma: 
$$\frac{R \times T}{100}$$

Fonte: Ministério da Fazenda. *Boletim do Comércio Exterior*, vários números; *Conjuntura Econômica*; *Federal Reserve Bulletin*.

		Taxa real efetiva de câmbio ajustada pela inflação do dólar <sup>a</sup> (x <sub>2</sub> )	Índice de remuneração do exportador industrial através dos incentivos fiscais para exportação <sup>b</sup> (x <sub>3</sub> )	Taxa de remuneração real <sup>c</sup>
1965	1.º	0,205	103,00	0,211
	2.º	0,198	104,00	0,206
	3.º	0,199	109,02	0,217
	4.º	0,202	119,07	0,241
1966	1.º	0,202	119,07	0,241
	2.º	0,192	119,07	0,229
	3.º	0,188	119,07	0,224
	4.º	0,177	119,07	0,211
1967	1.º	0,177	121,97	0,216
	2.º	0,184	129,57	0,238
	3.º	0,182	129,57	0,236
	4.º	0,178	129,57	0,231
1968	1.º	0,184	129,57	0,238
	2.º	0,177	129,57	0,229
	3.º	0,173	135,74	0,235
	4.º	0,183	135,74	0,248
1969	1.º	0,186	135,74	0,252
	2.º	0,190	135,74	0,258
	3.º	0,189	141,90	0,268
	4.º	0,192	141,90	0,272
1970	1.º	0,195	141,90	0,277
	2.º	0,192	141,90	0,272
	3.º	0,189	141,90	0,268
	4.º	0,189	141,90	0,268
1971 <sup>d</sup>	1.º	--	149,61	--
	2.º	--	149,61	--

<sup>d</sup> Quando este artigo foi escrito (setembro de 1971) os dados de exportações para os primeiros meses de 1971 não estavam ainda disponíveis devido a uma revisão ampla na classificação das estatísticas brasileiras de comércio.

Voltando à análise econométrica, foi construído um modelo de regressão onde as exportações brasileiras de manufaturados funcionaram como variável dependente. Além dos incentivos fiscais, foram incluídas entre as variáveis independentes: a taxa real de câmbio, a utilização da capacidade e a demanda mundial. Embora esteja presente um problema de identificação, a função calculada é essencialmente uma função da oferta de exportações. Em face da parcela insignificante que as exportações brasileiras representam no mercado mundial, fica presumido implicitamente que a demanda para os produtos manufaturados brasileiros é perfeitamente elástica. Um aumento na taxa real efetiva de câmbio ou uma melhoria no comércio mundial provoca um deslocamento para cima na curva de demanda. Em contraste com o tratamento tradicional, os incentivos fiscais podem também ser vistos como influenciadores da demanda, uma vez que não podemos distinguir entre as repercussões sobre a remuneração dos exportadores aquelas decorrentes de tais incentivos das que resultam de aumentos da taxa real efetiva de câmbio. Vale ainda acrescentar que os incentivos fiscais afetam os preços de venda dos produtos exportados. A utilização da capacidade, por sua vez, afeta a oferta.

Utilizando dados trimestrais para o período 1961-1970, a equação básica de regressão calculada foi: <sup>8</sup>

$$\log x_1 = -14,309 + 1,435 \log x_2 + 4,052 \log x_3 + 0,003 x_4 - 0,050 x_5$$

$$(-3,174) \quad (2,843) \quad (3,681) \quad (0,959) \quad (-4,476)$$

$$R^2 = 0,90 \quad D.W. = 1,00$$

$x_1$  = valor constante em dólares das exportações brasileiras de manufaturados

$x_2$  = taxa real efetiva de câmbio ajustada pela inflação do dólar (US\$/Cr\$)

$x_3$  = incentivos fiscais para exportações

$x_4$  = total de importações mundiais

$x_5$  = utilização da capacidade (resíduos resultantes do ajustamento por regressão da curva de tendência temporal da produção industrial brasileira)

As variáveis independentes  $x_2$ ,  $x_3$  e  $x_5$  são todas estatisticamente significativas a nível de 1%, ao passo que  $x_4$  é significativa apenas a nível de 30%.

<sup>8</sup> Os valores  $T$  aparecem entre parênteses abaixo dos coeficientes de regressão. Os cálculos estatísticos de Durbin-Watson indicam um problema de significativa autocorrelação dos residuais. Para uma explicação metodológica mais detalhada e uma interpretação das primeiras tentativas econométricas para explicar o comportamento das exportações manufatureiras no Brasil, ver Tyler, W G. Política econômica e a promoção de exportações industrializadas no Brasil. In: *Revista Brasileira de Economia*, v. 26, n. 1, mar. 1972.

Como já era esperado, a taxa real efetiva de câmbio demonstrou ser importante na determinação do comportamento das exportações. A variável significativa e a elasticidade apresentaram resultado relativamente alto — 1,4. Enquanto alguns outros estudos têm sido céticos no que se refere à importância da taxa de câmbio na promoção das exportações,<sup>9</sup> a experiência brasileira parece indicar a significância dos preços relativos.

Ao longo das entrevistas, muitos produtores enfatizaram a importância da utilização da capacidade na determinação do comportamento das exportações. Para darmos um exemplo, durante o período de recessão em 1965, muitos produtores começaram a procurar mercados externos para seus produtos. No entanto, à medida que melhorava a situação do mercado interno, o interesse mais uma vez recaiu sobre o mercado doméstico, como anteriormente. Realmente este efeito da crise de recessão revelou-se na análise de regressão — o que pode ser confirmado pelo sinal negativo diante do  $x_5$  e pelo alto nível da significância estatística. Contudo, o baixo coeficiente de regressão sugere que o efeito de crise de recessão não deveria ser superenfatizado em sua importância como determinante das exportações brasileiras de manufaturados. Além do mais, deve-se esperar uma perda progressiva de sua importância à medida que as exportações aumentem e que passe a prevalecer entre os industriais uma mentalidade favorável à exportação.

Tanto a análise de regressão quanto o resultado das entrevistas revelaram a grande importância dos incentivos fiscais na promoção e na expansão da exportação dos produtos manufaturados no Brasil. Os entrevistados, durante a pesquisa, enfatizaram a importância dos incentivos fiscais. A grande maioria das firmas concordou que os incentivos fiscais foram importantes não somente para aumentar a remuneração real dos exportadores, mas também como uma manifestação do interesse do Governo em apoiar as atividades de exportação. Como resultado, muitas das firmas entrevistadas afirmaram que os incentivos fiscais foram o fator crítico na decisão que tomaram, de entrar no mercado de exportações.

Na análise econométrica, os incentivos fiscais foram a variável mais significativa estatisticamente e um fator importante na determinação do comportamento das exportações.<sup>10</sup> A elasticidade estimada para  $x_3$ , de 4,1, foi considerada muito alta, principalmente quando comparada com

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, Felix, David. Import substitution and industrial exporting. An analysis of recent Argentine experience. In Geithman, D.T. ed. *Fiscal policy for industrialization in Latin America*. Gainesville, Florida, University of Florida Press, 1973. Proceedings of a Conference held at University of Florida, Feb. 17-20, 1971.

<sup>10</sup> É interessante observar que as primeiras análises que fizeram uso de metodologia semelhante, usando, porém, dados de 1961 a 1968 não conseguiram revelar a importância dos incentivos fiscais. Concluiu-se então que a natureza recente dos incentivos fiscais, abrangendo apenas poucas observações, e o possível retardamento de seus efeitos explicam o fato de os incentivos fiscais não se terem revelado significativos na análise de regressão. A inclusão dos dados de 1969 e 1970 e alguns pequenos refinamentos provocaram grande diferença nos resultados estatísticos. Ver Tyler. op. cit.

a elasticidade da taxa real de câmbio.<sup>11</sup> Os resultados das entrevistas indicam que grande parte desta diferença pode ser atribuída aos efeitos indiretos ou qualitativos dos incentivos fiscais. Em decorrência das iniciativas tomadas pelo Governo sob a forma de incentivos fiscais, muitos produtores passaram a pensar seriamente em termos de mercados para exportação. Este efeito indireto porém não passa, por enquanto, de um palpite. À medida que passar o tempo, espera-se que se calculem parâmetros que conduzam a valores mais apurados da elasticidade da taxa real efetiva de câmbio. Entretanto, com base em estimativas, podemos concluir que os incentivos fiscais são pelo menos duas vezes mais eficazes para promover exportações do que as desvalorizações cambiais de igual magnitude.

Além de ser um instrumento para promover exportações, os incentivos fiscais também têm provocado outros efeitos. Quanto a tais efeitos, nenhuma análise pormenorizada foi feita; as conclusões que lançamos neste artigo são baseadas sobretudo na intuição e, como tal, devem ser consideradas como provisórias. A primeira observação diz respeito à composição das exportações manufatureiras. Já foi mencionado anteriormente que, embora tenhamos tentado quantificar uma magnitude média para os incentivos fiscais, tais incentivos variam de produto para produto. Tais diferenças decorrem dos incentivos de IPI, e são devidas às diferentes alíquotas pelas quais os produtos são tributados pelo IPI. Embora nenhuma análise quantitativa adequada tenha sido realizada, um exame superficial do quadro de alíquotas de IPI leva-nos à conclusão geral de que quanto mais intensamente os produtos façam uso de capital e tecnologia, mais pesadamente são tributados pelo IPI.<sup>12</sup> Portanto, os incentivos fiscais para a exportação dessas mercadorias são maiores do que aqueles para os produtos que fazem uso mais intensivo de mão-de-obra.

Tendo em vista a alta elasticidade estimada para os incentivos fiscais em termos de seus efeitos sobre as exportações brasileiras de manufaturados, pode-se concluir que os incentivos fiscais tiveram um papel na determinação não só da composição das exportações industriais como do

<sup>11</sup> Foram feitas outras tentativas para ajustar a relação entre exportações e algumas variáveis independentes, mas, em nenhum dos casos a elasticidade para a variável incentivos fiscais foi inferior a 2,5 (ou insignificante). Tentativas foram feitas também usando uma combinação da taxa de câmbio com a variável incentivos fiscais, quer dizer, a taxa de remuneração real efetiva (como foi apresentada no quadro 4). Enquanto esta variável combinada foi sempre estatisticamente significativa com alta elasticidade, os resultados das entrevistas insinuaram que a versão desagregada era a melhor.

<sup>12</sup> Uma tentativa recente realizada por Joel Bergsman para calcular os incentivos fiscais para exportação, bem como as taxas efetivas de proteção, sobre uma base desagregada, contém estimativas coerentes com a generalização de que os incentivos fiscais são maiores para os produtos que usam intensamente capital e tecnologia. Ver Bergsman, Joel. Foreign policy and economic development. In: Rosenbaum, H. J. & Tyler, W. G. *Contemporary Brazil: issues in economic and political development*. New York, Frederick A. Prager, 1972. Bergsman tentou explicar as exportações numa análise de regressão *cross-sectional*, não tendo conseguido chegar a resultados significativos.

seu volume total. Nenhuma tentativa foi feita para determinar com precisão a importância desses efeitos. A aparente discriminação fiscal que beneficia os produtos que fazem uso mais intenso de capital e mão-de-obra qualificada é, sem dúvida, uma explicação parcial para a posição um tanto paradoxal do Brasil como exportador dessa categoria de bens industrializados.<sup>13</sup> Conceder maiores incentivos fiscais à exportação de bens que empregam capital e tecnologia com relativa intensidade representa não só uma ineficiência na alocação, como também pode ter implicações futuras no retardamento do crescimento de exportações de manufaturados no Brasil. Entretanto reconhecendo alguns desses problemas, parece que as autoridades começaram (na época em que escrevemos este artigo — 2.º semestre de 1971) a tender para uma uniformização dos incentivos fiscais.

Os incentivos fiscais para a exportação têm também implicações para o tamanho da empresa e a nacionalidade dos acionistas. Na medida em que as firmas maiores e as que se filiam a grupos estrangeiros tenham melhores condições de se beneficiar dos incentivos fiscais, essas firmas tenderão a crescer mais do que as firmas menores e as que se estruturam segundo modelos nacionais. Mais ainda, à medida que as indústrias mais dinâmicas e que usam mais intensamente capital são dominadas por grupos estrangeiros, os incentivos fiscais constituem-se numa vantagem extra para essas empresas.

Outra implicação evidente dos incentivos fiscais para a exportação, mas que o presente estudo não chega a analisar, é o problema das transferências entre regiões. Como já tivemos oportunidade de examinar ao descrevermos os aspectos administrativos dos incentivos fiscais, os benefícios dos incentivos recaem sobre a firma exportadora e não sobre todas as firmas que participam das diferentes etapas da produção. Um produto pode passar por várias etapas de produção em empresas diferentes, pagando impostos em todas as etapas. Entretanto, quando o produto é exportado, todos os incentivos recaem sobre o exportador. Considerando que os exportadores industriais tendem a se concentrar nas regiões mais ricas, nos estados industrializados (como por exemplo, São Paulo e Guanabara) os incentivos fiscais têm servido como um mecanismo de transferências de recursos dos estados mais pobres para as zonas mais ricas. Embora esse efeito pudesse ser muito importante em termos quantitativos se o grau de industrialização fosse bem maior, no nível atual das exportações de manufaturados não se deve atribuir magnitude exagerada às transferências regionais decorrentes dos incentivos fiscais para a exportação.

Embora neste estudo não se tenha feito nenhuma estimativa da magnitude total dos efeitos dos incentivos fiscais sobre o montante das receitas governamentais, é importante que não se superestime seu custo fiscal. É claro que tem havido algum custo fiscal em termos de *perda de tributos* sobre os produtos que têm sido exportados. No entanto, considerando os

<sup>13</sup> Ver Tyler, W. G. A combinação dos fatores de produção nas exportações industriais no Brasil. In *Revista Brasileira de Economia*, v. 24, n. 1, mar. 1970.

resultados tanto da pesquisa de entrevistas como da análise econométrica, parece que grande parte do rápido impulso sofrido pelas exportações de manufaturados não teria ocorrido sem os incentivos fiscais. Se levarmos em conta que tais exportações não seriam possíveis sem os incentivos fiscais, o custo fiscal torna-se insignificante.

## Summary

As many industrializing countries attempt to expand their exports of manufactured products, fiscal incentives can be seen as one policy instrument available for attaining such an objective. This paper presents an analysis of the recent Brazilian experience with the use of fiscal incentives designed to promote manufacturing exports. A description of the various fiscal incentives is undertaken along with an attempt to quantify their magnitude in terms of their importance for exporter's remuneration. The amount of the fiscal incentives is seen in the context of changes in the real effective exchange rate for industrial exports. In order to analyze the effects of the fiscal incentives on Brazilian manufactured exports both econometric methods and an in-depth interviewing survey of selected industrial producers were employed. Both approaches indicated a high degree of effectiveness in the fiscal incentives for increasing manufacturing exports. While the real effective exchange rate was seen as highly important in explaining export behavior (having a measured elasticity of 1,4) export sensitivity to changes in the fiscal incentives was measured as over twice as great. Presumably the high (i. e. 4,1) fiscal incentive elasticity with converge to that of the exchange rate as some of the initial enthusiasm and qualitative effects of the fiscal incentives on the export mentality of manufacturers wears off. The fiscal incentives have done much to boost exporter confidence in the government and have had other effects that can not easily be quantified. It should also be added the fiscal incentives appear to desproportionately benefit large and foreign firms.



SEJA LÁ ONDE VOCÊ MORE  
NOSSAS PUBLICAÇÕES CHEGAM ATÉ VOCÊ

Consulte um dos agentes FGV  
Pedidos pelo reembolso postal

Serviço de Publicações - Prasa de Betafogo, 188  
CP 21.120 - ZC 06 - Rio de Janeiro - GB