

Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados - 1969/85 *

RENATO BAUMANN **
HELOIZA C. MOREIRA ***

O trabalho elabora nova série temporal para os incentivos concedidos às exportações de produtos manufaturados no período 1969/85, além de adotar metodologia mais detalhada do que foi anteriormente tentado e abrangendo um período de freqüentes e pronunciadas modificações na estrutura de promoção das exportações.

I — Introdução

A experiência brasileira com promoção de exportações é bastante diversificada, a ponto de se ter tornado referência constante na literatura sobre política comercial.

Se, por um lado, os incentivos ao setor são tão variados e foram objeto de modificação ao longo do tempo, por outro, também o número de estudos a respeito é bastante significativo. No entanto, um dos aspectos que não têm sido tratados de forma satisfatória é a quantificação dos incentivos à atividade exportadora. As contribuições para o aprimoramento dessa quantificação justificam-se não apenas como exercício de interesse acadêmico. Uma vez reconhecido o efeito da taxa de câmbio efetiva sobre o desempenho das exportações, as séries de incentivos são importantes tanto para a estimação de modelos explicativos quanto para a orientação das medidas de política com relação ao setor.

Uma resenha da literatura mostra esforços de quantificação desses incentivos de forma razoavelmente desagregada [ver Pastore *et alii* (1978) e Savasini *et alii* (1979)] em períodos específicos, que são insuficientes para

* Os autores agradecem a diversas pessoas que colaboraram nas várias etapas do trabalho. Entre outras, cabe mencionar Verônica M. Alves, Daniel Lafetá, Rubens Gazir, Marcos Godinho e Iônio Souza. Somos gratos, igualmente, à GEFIN/CACEX pelo fornecimento de dados. As eventuais incorreções remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

** Da Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN/PR) e da Universidade de Brasília (UnB).

*** Da Universidade de Brasília (UnB).

uma análise da sua evolução no tempo, bem como tentativas de construção de séries históricas desses incentivos [ver Tyler (1976), Cardoso (1980) e Musalem (1981)].

O propósito deste trabalho é elaborar nova série temporal para os incentivos concedidos às exportações no período 1969/85, adotando metodologia mais detalhada do que a anteriormente tentada, e abrangendo um período de freqüentes e pronunciadas modificações na estrutura de promoção das exportações.

A seção seguinte detalha os diversos métodos de cálculo adotados para cada incentivo, mostrando, em alguns casos, as alterações ocorridas na legislação durante o período considerado e os conseqüentes ajustes requeridos na metodologia, em comparação com os procedimentos adotados por outros autores. A terceira seção mostra os resultados obtidos.

É importante ressaltar que esta série quantifica o volume de *incentivos* concedidos ao setor exportador. Este entendimento envolve uma distinção entre *incentivos* e *subsídios*. Esta diferenciação, apesar de sua importância para avaliação crítica e para definições de política, não tem sido, a nosso ver, considerada de maneira adequada na literatura. Assim, por exemplo, a partir do reconhecimento de que "impostos não são exportáveis" a isenção de um determinado tributo incidente sobre vendas no mercado interno é um *incentivo* na medida em que afeta o preço de mercado dos produtos beneficiados, e é admissível segundo os critérios do GATT. Neste caso, dificilmente se pode falar de *subsídio*, uma vez que essa isenção não implica por si só transferência líquida de recursos em benefício de um setor. É neste sentido que devem ser entendidas as nossas estimativas.

2 — Metodologia

O sistema de incentivos às exportações de produtos manufaturados no Brasil envolve aproximadamente 30 itens. Dentre os mais relevantes, estão os sete itens que compõem o subconjunto de incentivos concedidos nas operações de *drawback*, algumas linhas de financiamento preferencial que estiveram em vigor durante apenas alguns anos do período considerado, e o conjunto dos benefícios fiscais concedidos pelos programas BEFIEX e CIEX.

Neste trabalho não foram incluídos os incentivos concedidos pelo BEFIEX, porque as informações requeridas para sua quantificação ainda não estão disponíveis na forma adequada nem as isenções de impostos específicos como o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, o Imposto Único sobre Energia Elétrica e o Imposto Único sobre Minerais.

Nos parágrafos seguintes procuramos detalhar os procedimentos adotados para o cálculo de cada incentivo, comparando-os com os métodos empregados por outros setores.¹

2.1 — Drawback

Musalem (1981) estima a margem de incentivo implícita neste mecanismo a partir do componente de subsídio implícito na isenção do imposto de importação e do depósito compulsório entre 1975 e 1979. Na verdade, o incentivo é mais amplo, uma vez que as importações sob o regime de *drawback* são isentas não apenas do Imposto sobre Importações (II), mas também do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), da Taxa de Melhoramento de Portos, da Taxa Adicional sobre Frete para Renovação da Marinha Mercante, da Taxa de Expediente e, entre 1975 e 1979, do Depósito Compulsório sobre Importações. A partir de 1980 acrescentou-se a isenção do IOF incidente sobre as importações efetuadas sob esse regime.

Nossas estimativas consistiram no seguinte:

a) *Isenção de II*. O incentivo é igual à razão entre o valor relevado de II para os produtos importados sob o regime de *drawback* e o valor FOB das exportações de manufaturados. A alíquota de II foi estimada² como sendo igual à razão entre o II calculado para os produtos importados sob esse regime e o valor das importações efetivadas sob aquele regime.

Assim, temos:

$$\text{Alíquota de II} = \alpha = \frac{\text{Valor Calculado de II}}{\text{Importações (FOB) sob drawback}}$$

$$\text{Incentivo} = \frac{\alpha M_{dB}}{\text{Exportações (FOB) de manufaturados}}$$

b) *Isenção de IPI*. O incentivo é igual à razão entre o valor relevado de arrecadação de IPI para os produtos importados sob o regime de *drawback* e o valor FOB das exportações de manufaturados, sendo a base de cálculo para incidência do IPI o valor do produto importado acrescido do imposto de importação correspondente.

¹ Além desses incentivos não foram igualmente considerados os ressarcimentos de IPI e ICM sobre os insumos (inclusive aqueles importados sob o regime de *drawback*) pela dificuldade de sua mensuração. Da mesma forma, não foi feita a distinção — no cálculo dos incentivos implícitos no mecanismo de *drawback* — entre a modalidade de restituição (que exclui os incentivos de ICM, IOF e Taxa de Expediente) e as demais modalidades (isenção e suspensão) em função do reduzido significado daquela modalidade.

² Dados de *Comércio Exterior do Brasil*, CIEF/MINIFAZ, diversos números.

Assim, temos:

$$\text{Alíquota de IPI} = \beta = \frac{\text{Valor Calculado de IPI}}{\text{Importações (FOB) sob drawback}}$$

$$\text{Incentivo de IPI} = \frac{\beta (M_{dB} + \alpha M_{dB})}{\text{Exportações (FOB) de Manufaturados}}$$

onde M_{dB} = valor (FOB) das importações sob drawback.

c) *Isenção da Taxa de Melhoramento dos Portos.* O valor devido da taxa de melhoramento dos portos é igual a 2% do valor CIF das importações, até 1976; desde 1977 esse percentual é de 3%. Assim, o incentivo implícito na isenção dessa taxa é igual a:

$$\text{ITM} = \frac{0,02 * (M'_{dB})}{\text{Exportações (FOB) de Manufaturados}}$$

* 0,03 desde 1977,

onde M'_{dB} = valor (CIF) das importações sob drawback.

d) *Isenção do Adicional sobre Frete para Renovação da Marinha Mercante.* O valor devido do Adicional para Renovação da Marinha Mercante é igual a 20% do custo do Frete,³ até agosto de 1980; desde setembro de 1980 esse percentual é de 30%.

Assim, o incentivo implícito na isenção dessa taxa é igual a:

$$\text{IAF} = \frac{0,2 * (\text{Frete})}{\text{Exportações (FOB) de Manufaturados}}$$

* 0,3 desde setembro de 1980.

e) *Isenção da Taxa de Expediente.* O valor devido da Taxa de Expediente é igual a 0,3% sobre o valor FOB das importações, até agosto de 1975; desde setembro de 1975 esse percentual é de 0,9%. Assim, o incentivo implícito na isenção dessa taxa é igual a:

$$\text{ITE} = \frac{0,003 * (M_{dB})}{\text{Exportações (FOB) de Manufaturados}}$$

* 0,009 desde setembro de 1975.

³ Dados de *Comércio Exterior do Brasil*, CIEF/MINIFAZ, diversos números.

f) *Iisenção do Depósito Compulsório sobre Importações*. Estimado (para o período 1975/79) da mesma maneira que em Musalem (1981). Assim, temos:

$$\text{IDC} = \frac{M_{ab}}{\text{Exportações (FOB) de Manufaturados}} \cdot \frac{i_m}{1 + i_m}$$

onde i_m é a taxa de juros média anual de mercado.⁴

g) *Iisenção de IOF*. Pela Resolução CMN n.º 619, de 16/06/80, as importações estariam sujeitas ao Imposto sobre Operações de Câmbio (IOF), com alíquota de 15%, estando sujeitas à alíquota zero, dentre outras, as importações sob o regime de *drawback*. A partir de 1.º de janeiro de 1981, a alíquota foi elevada para 25%, conforme Resolução CMN n.º 672, de 31/12/80. Estabeleceram-se posteriormente alíquotas diferenciadas, em função da origem das importações (20% para as importações procedentes da ALADI, a partir de março de 1981 — Res. CMN n.º 683, de 05/03/1981), bem como da importância relativa da produção na pauta de importação e sua essencialidade (Res. CMN n.º 808, de 10/03/83 e Res. CMN n.º 816, de 07/04/83).

O método de cálculo consistiu, em primeiro lugar, na análise da relação dos produtos importados sob regime de *drawback* (classificação a oito dígitos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias), definindo-se o valor devido em função do país de procedência e do enquadramento na Resolução n.º 816. Os montantes devidos, assim estimados para cada alíquota, foram somados, de modo a se obter um valor total do montante devido de IOF. O incentivo implícito na isenção de IOF foi estimado como a razão entre esse montante total devido e o valor FOB das exportações de manufaturados.

Nas estimativas do conjunto de incentivos relativos ao *drawback*, para o período 1969/70 foi repetida a estimativa de 1971 e dos anos de 1984 e 1985 (para os quais não havia informação disponível à época em que foi realizado o levantamento) foi utilizada (para os incentivos listados acima, exceto o item f) a alíquota média estimada para o período 1971/83.

2.2 — Crédito-prêmio do IPI

Este incentivo é certamente o mais complicado e um dos mais significativos, no conjunto dos incentivos às exportações.

Musalem (1981) usa nos seus cálculos a mesma série construída por Cardoso (1980), que se baseia em dois métodos aproximativos. Para o

⁴ Representada aqui pela taxa de juros nominais das financeiras para crédito ao consumidor em 360 dias.

período 1969/72 o incentivo do crédito de IPI é estimado como sendo igual a 85% da alíquota de isenção do IPI.⁵ Para 1973/76 são usadas as estimativas de Varsano (1978), que divide o valor dos créditos de IPI pelo valor das exportações de manufaturados, e em 1977 temos a repetição do dado de 1976.

O método usado para o primeiro período, a nosso ver, é simplista demais (como ficará claro na nossa descrição da metodologia adotada) enquanto o segundo procedimento pode envolver distorções, na medida em que possibilita o cômputo, em um dado exercício, do desembolso do crédito de IPI referente a exportações que só se efetivaram em exercício posterior.

Nosso método de cálculo consistiu em fazer um levantamento de todas as portarias do ministro da Fazenda e outros documentos legais⁶ que fazem referência, no período 1969/84, a alíquotas de crédito-prêmio de IPI, computando as alíquotas estabelecidas para cada produto (classificação a oito dígitos da NBM). Essas alíquotas foram estimadas com base no período (dias ou meses) em que estiveram em vigor, sendo transformadas para base anual. Isso permitiu calcular a alíquota média anual para cada um dos 99 capítulos da NBM, como sendo igual à razão entre o somatório das alíquotas assim estimadas para os diversos produtos e o número total de produtos beneficiados.

Essas estimativas para os diversos capítulos foram ponderadas pelo valor (FOB) exportado de cada capítulo para se obter então o vetor de alíquotas médias anuais ponderadas de crédito-prêmio.

Foram consideradas 206 portarias, seis resoluções CIEX e dois decretos-leis.

As portarias que regulamentam o crédito-prêmio baseiam-se nas alíquotas básicas estabelecidas em decretos. No período considerado, foram três os decretos que estabeleceram as alíquotas deste imposto: Decreto n.º 64.833, de 17/07/69, que determina as alíquotas para os anos de 1969 e 1970; Decreto n.º 68.044, de 12/01/71, que determina as alíquotas para os anos de 1971 a 1973; e Decreto n.º 73.340, de 19/12/73, que determina as alíquotas de crédito-prêmio para os anos de 1974 a 1978.⁷

⁵ Ver item 2.4, a seguir, para qualificação das estimativas de Cardoso para a isenção de IPI.

⁶ Resoluções CIEX e decretos-leis.

⁷ É interessante notar que não apenas os decretos que servem de base de cálculo das alíquotas de IPI mudam nesse período. Também a frequência com que foram baixadas portarias alterando as alíquotas de crédito varia de uma média de nove por ano, entre 1970 e 1974 (cinco em 1970, 11 em 1971, nove em 1972, oito em 1973 e 10 em 1974), para 32 em média nos anos de 1975 a 1978 (36 em 1975, 33 em 1976, 28 em 1977 e 30 em 1978) — refletindo a decisão política de estímulo ao setor exportador no período em que os efeitos da primeira crise do petróleo se fizeram mais nítidos — e retornando à média de oito entre 1981 e 1984 (oito em 1981, nove em 1982, quatro em 1983 e 11 em 1984).

A partir de 1979, as alíquotas de crédito-prêmio para IPI e ICM, até então cumulativas, foram unificadas, conforme explicitado na Resolução CIEX n.º 2. Esta resolução foi posteriormente modificada, naquele mesmo ano, por outras cinco resoluções CIEX. Além dos percentuais definidos por essas resoluções CIEX, o cálculo para 1979 requer um ajuste adicional, uma vez que o Decreto-Lei n.º 1.658, de 24/01/1979, determinou que esse estímulo fiscal seria gradualmente reduzido, até sua extinção. Para tanto, foi aplicado um redutor igual a 21,35% sobre as alíquotas médias estimadas para cada capítulo da NBM com base nas resoluções CIEX.⁸ Como no restante do período, a alíquota para cada capítulo é igual à razão entre o somatório das diversas alíquotas e o número de produtos beneficiados, e a alíquota anual é a média das estimativas para os diversos capítulos, ponderadas pelo valor de suas exportações.

Em 1980 o incentivo do crédito-prêmio foi suspenso, sendo sua alíquota, portanto, igual a zero.⁹

A partir de 1981 o incentivo foi restabelecido com base na Portaria n.º 78, de 01/04/81, que especifica, à diferença do sistema vigente até 1978, aqueles produtos (oito dígitos da NBM) *excluídos* do benefício do crédito-prêmio. Essa portaria foi modificada por 31 outras até outubro de 1984, e isso definiu uma sistemática de cálculo distinta daquela adotada para o período anterior.

Para os anos de 1981 a 1984 foi feito um levantamento das diversas portarias, computando-se, para cada produto, o prazo de vigência do incentivo de crédito-prêmio.

Novamente à diferença dos anos anteriores a 1980, a alíquota entre 1981 e 1984 era uniforme para todos os produtos. Considerando-se as diversas alterações ocorridas nas alíquotas e os prazos de vigência respectivos temos que os percentuais a cada ano foram de 10% em 1981 (correspondente à alíquota de 15% a partir de abril), 13% em 1982, 11% em 1983 e 10,8% em 1984.

A coerência com os cálculos para os demais anos requer a estimativa de alíquotas ponderadas pelo valor das exportações efetivamente realizadas.

⁸ Reduções cumulativas de 10% a 24 de janeiro, 5% a 31 de março, 5% a 30 de junho, 5% a 30 de setembro e 5% a 31 de dezembro. A partir do dia 7 de dezembro, contudo, foi suspenso o crédito-prêmio, sendo as alíquotas iguais a zero nos últimos 25 dias do ano. O redutor é obtido a partir do percentual de redução e sua vigência em número de dias por ano, o que dá:

$$\text{Redutor} = 1 - (1,0 \times 23/360 + 0,9 \times 65/360 + 0,845 \times 90/360 + 0,803 \times 90/360 + 0,763 \times 67/360 + 0 \times 25/360) = 0,2135$$

⁹ A rigor, as Portarias n.º 19, de 11/01/80, e n.º 98, de 04/02/80, definem algumas exceções, como as exportações contratadas em cruzeiros até 06/12/79, operações no mercado interno equiparadas às exportações e outras, que implicariam uma alíquota média anual diferente de zero em 1980. No entanto, dada a dificuldade de computar essas operações, consideramos a alíquota como sendo igual a zero naquele ano.

As alíquotas referentes a cada capítulo da NBM foram então estimadas como:

$$CP = \gamma \cdot \frac{\text{Exportação (FOB) dos Produtos Beneficiados em cada Capítulo}}{\text{Exportação (FOB) Total do Capítulo}}$$

onde γ é a alíquota uniforme a cada ano, conforme descrito acima.

Para o conjunto dos produtos manufaturados (total dos capítulos) a alíquota do crédito de IPI é igual à média aritmética simples dos valores estimados para os diversos capítulos.

Para o ano de 1985 era prevista (desde o ano anterior) a extinção do crédito-prêmio, de acordo com uma redução gradual que estipulava uma alíquota uniforme de 7% a vigorar no primeiro mês, 4% em fevereiro, 3% em março, 2% em abril, e zero a partir de maio, o que dá uma média de 1,9% para o ano como um todo. As alíquotas para os diversos capítulos nesse ano foram estimadas aplicando-se aos resultados obtidos para 1984 um fator de redução linear igual à razão entre as alíquotas vigentes para os dois anos. Para o conjunto dos produtos, a alíquota do crédito de IPI é igual à média simples dos valores obtidos para os diversos capítulos.¹⁰

2.3 — Crédito-prêmio do ICM

O incentivo do crédito-prêmio do ICM foi instituído em janeiro de 1970, a partir da Cláusula II do Convênio CONFAZ n.º AE-1/70, que estabeleceu que o crédito teria valor equivalente ao da alíquota do IPI, até o limite máximo de 15% sobre o valor FOB dos produtos exportados. Cardoso (1980) estimou este incentivo igualando a alíquota-prêmio do ICM à alíquota-prêmio do IPI, reconhecendo que isso implica superestimativa. As distorções implícitas nesse procedimento são aparentemente superiores àquelas reconhecidas, uma vez que o limite de 15% da alíquota de IPI¹¹ esteve em vigor apenas em 1970.¹²

No ano seguinte, em janeiro, o Convênio CONFAZ n.º AE-2/71 determinou que o percentual de referência seria igual ao limite máximo da

¹⁰ Note-se que o conceito de alíquota de crédito-prêmio adotado aqui refere-se a uma alíquota potencial, ponderada pelas exportações efetivamente verificadas. Este conceito difere, por exemplo, do incentivo efetivamente apropriado pelas empresas exportadoras, cujo cálculo — como lembrado por Braga (1981) — deve levar em consideração o fato desse crédito ser incluído como receita a ser submetida à tributação do imposto de renda, o que reduz sua alíquota efetiva.

¹¹ Ver itens 2.2 e 2.4 para comparação das nossas estimativas de isenção e crédito-prêmio de IPI com as de Cardoso.

¹² O limite de 15% deixou de existir para inúmeros produtos, por força de portarias do ministro da Fazenda, que elevavam as alíquotas, para efeito exclusivo de fruição do crédito-prêmio do IPI, acima daquele nível.

alíquota vigente de ICM para operações de exportação. Essa alíquota, para as regiões Sudeste e Sul, apresentou a seguinte evolução: 1970, 15%; 1971, 14,5%; 1972, 14,0%; 1973, 13,5%; 1974 em diante 13,0%.

Para estimar o incentivo implícito no crédito de ICM, utilizamos nossos resultados para as alíquotas de isenção de IPI (ver item 2.4, a seguir) por capítulo NBM, impondo, para o período de 1970 a 1978, o valor máximo correspondente a esses percentuais. As alíquotas assim estimadas por capítulos foram então ponderadas pelo valor (FOB) de suas exportações, obtendo-se, para cada ano, uma alíquota média.

A partir de 1979 o crédito de ICM passou a ser integralmente absorvido e acumulado pelo IPI (Portaria MF-26, de 12/01/79).

2.4 — Isenção de IPI

As estimativas disponíveis para este incentivo são as de Cardoso (1980), que atribuiu o valor de 5% do preço das exportações à alíquota média de isenções de IPI em 1964. Adicionalmente, Cardoso assumiu que cada novo decreto ou portaria teve efeito comparável à adição de um ponto percentual de incentivo. Assim, o incentivo a cada ano foi calculado somando-se aos efeitos totais que operavam no início do ano os efeitos adicionados durante o ano, ponderados pelo mês em que se tornaram efetivos.

Nós estimamos o incentivo decorrente da isenção de IPI a partir das alíquotas estabelecidas para cada produto, ao nível de oito dígitos da NBM.

Durante o período considerado a estrutura das alíquotas de IPI foi regulamentada pelos três decretos já referidos. A mecânica de cálculo consistiu em estimar para cada capítulo da NBM (dois dígitos), a cada ano, a alíquota média simples do IPI, como sendo igual à razão entre o somatório das alíquotas e o número de itens tributáveis por capítulo.

Uma vez obtidos os vetores de alíquotas médias por capítulos, calculamos, para cada ano, a alíquota média ponderada pelo valor (FOB) das exportações efetuadas por cada capítulo.

2.5 — Redução do imposto de renda

Neste trabalho foi usada a mesma metodologia empregada por Varsano (1978), Braga (1981) e Musalem (1981), e que consiste em aplicar o percentual de 30% ao valor da redução do lucro tributável devido a exportações para cada um dos 21 setores a dois dígitos da classificação FIBGE.

A taxa de incentivo é a relação percentual entre o valor da redução do imposto¹³ e o valor das saídas para o mercado externo. Essa taxa é dada por:

$$\text{RIR} = 0,3 \cdot \frac{\text{Redução do Imposto}}{\text{Exportação (FOB)}}$$

As informações estão disponíveis para o período 1971/81. Para os anos de 1982 a 1985 foi utilizada a média das estimativas para 1971/81.

2.6 — Isenção de ICM

O incentivo decorrente da isenção do ICM foi estimado da mesma maneira que em Cardoso (1980) e Musalem (1981). As alíquotas internas (“por dentro”) aplicadas ao preço FOB, P_I , são transformados em alíquotas com base no preço de fábrica (“por fora”), P_F , para torná-las consistentes com a mesma base sobre a qual são aplicadas as alíquotas para operações internas.

A transformação é obtida fazendo-se:

$$P_I = P_F (1 + t_F)$$

$$P_F = P_I (1 - t_I)$$

Por substituição temos que:

$$t_F = \frac{t_I}{(1 - t_I)}$$

A alíquota t_I utilizada para cálculo é a referente às operações internas na região Centro-Sul, conforme *Boletim do ICM*, diversos números.

2.7 — Financiamentos

2.7.1 — Provisão de capital de giro

A metodologia utilizada foi semelhante à adotada por Musalem, para financiamentos em moeda local, em que o componente de subsídio de cada uma das quatro linhas de crédito consideradas — Resolução n.º 882 do CMN, Resolução n.º 68 do CONCEX, CIC-CREGE 14-11 do Banco do Brasil, Resolução n.º 883 do CMN — foi estimado como o valor pre-

¹³ Ver *Anuário Económico Fiscal* da CIEF/MINIFAZ, vários anos.

sente do subsídio por cruzeiro financiado, ponderado pela participação de cada uma dessas linhas no valor total das exportações de manufaturas:

$$VS = \frac{i_m - i}{1 + i_m} \cdot \frac{\text{Valor do Financiamento (em Cr\$)}}{\text{Exportações (FOB) de Manufaturados (em Cr\$)}}$$

onde i_m = taxa de juros média anual de mercado

i = taxa de juros cobrada em cada linha de financiamento.

Uma diferença de nossas estimativas, em comparação com os resultados de Musalem, é que ele considera a taxa i constante para cada linha ao longo do período, quando de fato ela varia. Como demonstrado em Baumann e Braga (1986, Tabela 9.1, p. 181), as condições de custo das diversas linhas se caracterizaram, no período considerado, por alternarem anos em que eram fixadas em termos nominais com períodos em que variavam em função da correção monetária. Isso faz com que a taxa de juros i a ser considerada varie ao longo do período.

A taxa de juros referencial média de mercado é evidentemente arbitrária. Musalem usa o custo para o tomador de letras de câmbio a 360 dias. Nas nossas estimativas adotamos igualmente a taxa de juros nominais das financeiras para crédito ao consumidor em 360 dias.¹⁴

2.7.2 — Outros financiamentos de pré-embarque

Essas linhas de crédito, à semelhança das anteriores, são realizadas em moeda local, antes de efetuado o embarque da mercadoria, portanto a mecânica de cálculo do componente de subsídio é semelhante à das linhas de crédito referidas acima, com a mesma ressalva anterior, de que as condições de custo de vida de cada linha variam durante o período considerado.

Este conjunto inclui os financiamentos a investimentos no exterior e os financiamentos à elaboração de projetos técnicos e de engenharia destinados ao exterior, ambos realizados com recursos do FINEX.

2.7.3 — Financiamento de pós-embarque

Este conjunto engloba sete linhas de financiamento, sendo três delas financiadas em moeda local a custos predeterminados, como nos casos anteriores; outras três com financiamento em moeda local mas com custos fixados em função das taxas de juros internacionais, e uma sétima linha em que os financiamentos (e portanto os custos) são fixados em moeda forte.

¹⁴ Tentativas de utilizar taxas de juros mais apropriadas para o cálculo das margens de incentivos — como aquela cobrada nos financiamentos de capital de giro — tiveram sucesso apenas parcial, uma vez que as séries existentes (como a do levantamento feito pela revista *Análise*) só estão disponíveis para o período após 1977, o que reduziria nossas estimativas a apenas nove observações.

O primeiro grupo envolve os financiamentos à entrepostagem (regulamentados pela Resolução n.º 330 do CMN), os financiamentos à exportação em consignação e os financiamentos à promoção comercial no exterior, sendo os dois últimos realizados com recursos do FINEX. O componente de subsídio nesses três casos foi estimado pelo mesmo método dos subitens 2.7.1 e 2.7.2 acima, levando-se em conta igualmente a variação, ao longo do tempo, das condições de custo de cada linha.

Os financiamentos às vendas de estudos e projetos ao exterior, os financiamentos diretos ao exportador (regulamentados pela Resolução n.º 68 do CONCEX) e os financiamentos do diferencial de equalização da taxa de juros (regulamentado pela Resolução n.º 509 do CMN) são efetuados em moeda local mas têm suas condições de custo determinadas em função da taxa de juros externa.

O método de cálculo adotado nestes casos é igualmente semelhante ao proposto por Musalem, com a mesma ressalva anterior de variação das condições de custo ao longo do tempo. Dessa forma, o componente de subsídio dessas linhas de crédito é estimado como

$$VS' = \frac{(1 + i_m) - (1 + \delta)(+i)}{(1 + i_m)}$$

$$\cdot \frac{\text{Valor do Financiamento (em Cr\$)}}{\text{Valor (FOB) das Export. Manufat. (em Cr\$)}}$$

onde i_m e i são, como antes, respectivamente a taxa de juros média anual de mercado e o custo de cada linha de crédito, e δ a taxa anual de variação cambial.

Por último, existe uma linha de “financiamento à comercialização” de produtos manufaturados para exportação em que o crédito é feito em dólares norte-americanos.

Neste caso o componente de subsídio foi estimado em função da taxa de juros em vigor no mercado internacional, considerada relevante para cálculo do custo (taxa para depósitos em dólar norte-americano no euro-mercado).

2.7.4 — Equalização da taxa de juros interna na provisão de capital de giro

Em agosto de 1984, o sistema de financiamento de capital de giro para exportadores foi substancialmente modificado, a partir da Resolução n.º 950. A diferença do sistema em vigor desde o final de 1967, em que os recursos para financiamento provinham das autoridades monetárias a taxas predeterminadas, a partir de então os financiamentos passaram a ser feitos com recursos próprios dos agentes financeiros (sobretudo bancos comerciais), limitando-se as autoridades monetárias a repassar aos agentes o montante correspondente a um diferencial de equalização da taxa de juros a que foi efetivada cada operação.

A taxa de subsídio neste caso é igual à razão entre o montante desembolsado pelas autoridades e o valor FOB das exportações de manufaturados. Essa estimativa foi feita apenas para o ano de 1985.

3 — Resultados obtidos e conclusões

Antes de apresentarmos os resultados quantitativos, são necessárias algumas qualificações com relação ao cálculo do incentivo implícito no crédito de IPI. Nossas estimativas tendem a superestimar esse incentivo, uma vez que não deduzimos as importações sob regime de *drawback* da base de cálculo para o crédito-prêmio, bem como não foi considerado o fato de esse crédito ser incluído como receita a ser submetida à tributação do imposto de renda [ver Braga (1981)]. No entanto, as informações necessárias para tais ajustes seriam dificilmente obtidas ao nível de capítulos da NBM, conforme requerido, e qualquer artifício de cálculo alternativo poderia aumentar o nível das distorções envolvidas.

A tabela a seguir mostra as estimativas dos incentivos que afetam a decisão de produzir para exportar, através de alteração na margem de lucratividade dos produtores.

Cabe destacar, em primeiro lugar, a magnitude do incentivo implícito na política de *drawback*, bastante superior (em alguns anos, como em 1974 e 1977, corresponde a mais de quatro vezes) a outras estimativas feitas anteriormente.

Além disso, as alíquotas referentes a crédito de IPI e de ICM diferem em todos os anos considerados, novamente à diferença dos resultados encontrados, por exemplo, em Cardoso (1980) e Musalem (1981). Merece destaque igualmente o comportamento desses dois incentivos no período recente, sendo notável sua consolidação em 1979 e uma trajetória cíclica após 1981.

Chama a atenção ainda a redução, nos últimos anos, do componente de subsídio implícito nos financiamentos considerados (sobretudo provisão de capital de giro, que envolve o montante mais significativo de recursos).

Uma comparação dos dados dessa tabela com as estimativas obtidas por outros autores mostra que o incentivo da isenção de IPI corresponde na verdade à metade do encontrado anteriormente.

Outro aspecto a ressaltar é que o nível de subsídio implícito nos financiamentos de pós-embarque é pequeno e tem se reduzido nos últimos anos. Isso é explicado sobretudo pela magnitude dos recursos envolvidos nessas linhas de crédito.

Analisando-se os resultados obtidos constata-se, em primeiro lugar, a pequena relação que existe entre as alíquotas de crédito de IPI e as de isenção desse tributo. A explicação é encontrada, evidentemente, na forma como o crédito de IPI foi administrado, tendo sua regulamentação sofrido

TABELA 1

Incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados
(Em % do valor FOB)

Anos	Draw-back ^a	Crédito-prêmio		Redução I.Renda	Finan- cia- mentos de pré- em- barque ^b	Isenção de ICM	Isenção de IPI	Finan- cia- mentos de pós- em- barque ^c	Total dos incentivos
		IPI	ICM						
1969	4,00	6,69	—	—	4,07	20,50	7,41	—	42,67
1970	4,00	6,87	6,63	—	6,64	20,50	7,18	0,87	52,69
1971	4,00	6,91	6,24	1,30	6,78	10,80	7,09	1,02	53,14
1972	4,00	7,98	8,28	1,30	6,51	19,10	9,04	1,71	58,82
1973	7,20	8,02	8,14	1,30	4,85	18,30	8,86	1,60	58,27
1974	12,60	7,90	4,05	1,80	4,88	17,70	4,97	1,26	55,16
1975	8,30	7,77	4,29	1,70	10,05	17,00	5,43	1,46	56,00
1976	11,80	7,61	4,11	1,30	14,56	16,30	5,17	1,32	62,17
1977	12,60	8,08	4,33	1,50	16,33	16,30	5,43	3,30	67,87
1978	9,10	8,60	4,19	1,80	13,15	16,30	6,13	3,85	63,12
1979	10,50	12,78	—	2,10	11,66	16,30	6,52	2,22	62,08
1980	9,00	0,00	—	1,90	5,51	17,70	6,34	(3,47) ^d	36,98
1981	9,40	6,51	—	1,80	13,88	18,30	6,83	4,85	61,57
1982	10,30	9,11	—	1,60	17,39	19,10	7,16	4,30	68,96
1983	8,60	7,79	—	1,60	8,51	19,10	7,17	0,80	53,57
1984	9,10	7,84	—	1,60	1,65	20,50	6,99	1,02	48,70
1985	9,10	1,36	—	1,60	1,97	20,50	7,19	1,66	43,38

FONTE: Ver texto.

^a Inclui: Isenção do Imposto de Importação, do IPI, da Taxa de Melhoramento de Portos, do Adicional sobre Frete para Renovação da Marinha Mercante, da Taxa de Expediente, do IOF e do Depósito Compulsório sobre Importações.

^b Inclui: Financiamentos de Capital de Giro (Res. CMN n.º 674/882, CIC-CREGE 14-11, Res. CONCEX n.º 68, Res. CMN n.º 950), Financiamento a "Trading Companies" (Res. CMN n.º 643/883), Financiamento a Investimentos no Exterior, Financiamento à Elaboração de Projetos.

^c Financiamento à Entrepastagem, às Exportações em Consignação, à Promoção Comercial no Exterior, à Venda de Projetos, à Comercialização, Financiamento Direto ao Exportador e Equalização das Taxas de Juros Externas.

^d Subsídio negativo explicado pela comparação entre as condições de custo (taxa de juros mais variação cambial) dos Financiamentos à Venda de Projetos, Financiamento Direto ao Exportador, Equalização de Taxa de Juros Externas e a taxa de juros representativa do mercado interno.

frequentes alterações, no que se refere a alíquotas e produtos beneficiáveis, no período considerado.

Finalmente, é importante considerar que essas estimativas não refletem apenas os subsídios concedidos ao setor. Elas englobam o conjunto de incentivos, sendo fácil perceber que boa parte desses incentivos são apenas isenções de tributos incidentes sobre as vendas no mercado interno (como as isenções de ICM, IPI e dos tributos listados no item *drawback*), o que não se caracteriza como concessão de subsídio, mesmo nos termos definidos pelo GATT, mas apenas reflete a elevada tributação específica incidente sobre as vendas internas.

A título de ilustração, os gráficos a seguir comparam os resultados obtidos para os incentivos às exportações com as estimativas correspondentes de Cardoso (1980) e Musalem (1981). É imediata a constatação de que os incentivos apresentam pontos máximos nos períodos 1977 e 1982 em que se procurou fazer face às limitações externas com maior dinamismo exportador.

Gráfico 1

INCENTIVOS ÀS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS MANUFATURADOS

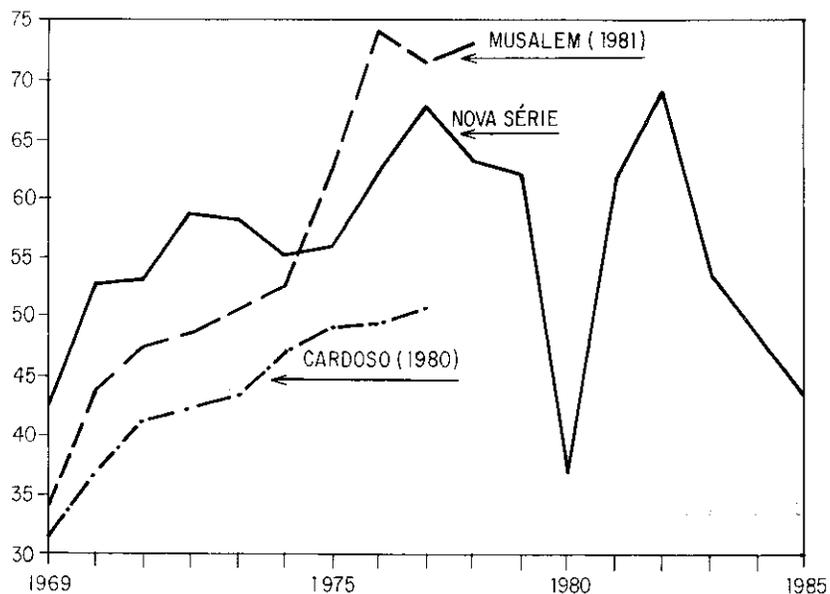
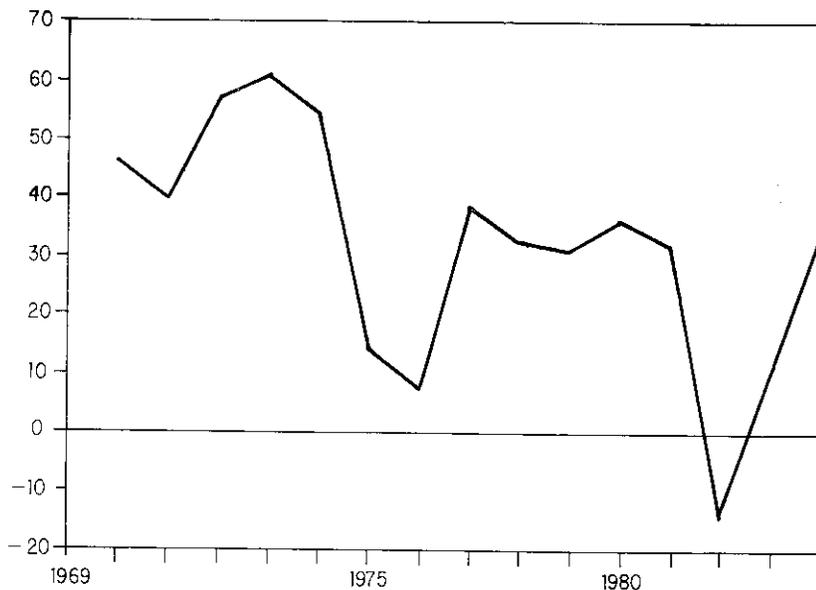


Gráfico 2

TAXA DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS MANUFATURADOS



Apêndice 1 — Subsídios implícitos (%) nas linhas de financiamento de pré-embarque

Anos	Res. 950	Res. 674/882	CIC-CIRGE 14 -11	Res. 68 CONCEX	Res. 643/883	Financiamento a investimentos no exterior	Financiamento à elaboração de projetos	Total
1969	---	4,07	—	---	---	---	---	4,07
1970	---	4,77	1,71	0,16	---	---	---	6,64
1971	---	5,07	1,66	0,05	---	---	---	6,78
1972	---	5,09	1,35	0,07	---	---	---	6,51
1973	---	3,69	1,07	0,09	---	---	---	4,85
1974	---	3,54	0,98	0,36	---	---	---	4,88
1975	---	7,41	1,52	1,01	0,11	---	---	10,05
1976	---	11,16	1,79	0,84	0,77	---	---	14,56
1977	---	12,57	1,90	0,79	0,93	0,06	0,02	16,33
1978	---	10,44	1,45	0,65	0,54	0,07	0,00	13,15
1979	---	8,64	1,33	1,23	0,42	0,04	0,00	11,66
1980	---	3,78	0,75	0,76	0,20	0,02	0,00	5,51
1981	---	10,69	1,24	0,97	0,96	0,02	0,00	13,88
1982	---	12,57	1,29	1,32	2,16	0,04	0,01	17,39
1983	---	5,81	0,70	0,13	1,86	0,01	0,00	8,51
1984	---	0,98	0,24	0,30	0,11	0,02	0,00	1,65
1985	1,07	0,00	0,11	0,78	0,00	0,01	0,00	1,97

FONTE: Ver texto.

Apêndice 2 — Subsídios implícitos (%) nas linhas de financiamento de pós-embarque

Anos	Financiamento entrepostagem	Financiamento exportação em consignação	Financiamento promoção comercial	Financiamento direto ao exportador	Equalização de taxas (Res.509)	Financiamento à venda projetos	Financiamento à comercialização	Total
1969	---	---	---	---	---	---	---	---
1970	---	0,00	0,01	0,86	---	---	---	0,87
1971	---	0,01	0,02	0,99	---	---	---	1,02
1972	---	0,01	0,02	1,68	---	---	---	1,71
1973	0,02	0,00	0,04	1,54	---	---	---	1,60
1974	0,03	0,00	0,01	1,22	---	---	0,00	1,26
1975	0,10	0,00	0,00	1,36	---	---	0,00	1,46
1976	0,13	0,00	0,00	1,22	---	0,00	(0,03) ^a	1,32
1977	0,43	0,00	0,02	2,85	---	0,00	0,00	3,30
1978	0,05	0,04	0,00	3,73	---	0,03	0,00	3,85
1979	0,03	0,02	0,00	2,01	0,00	0,16	0,00	2,22
1980	0,01	0,01	0,00	(3,21) ^b	(0,02) ^b	(0,26) ^b	0,00	(3,47)
1981	0,04	0,01	0,01	4,13	0,20	0,46	---	4,85
1982	0,07	0,00	0,00	3,43	0,47	0,33	---	4,30
1983	0,01	0,00	0,00	0,68	0,06	0,05	---	0,80
1984	0,00	0,00	0,00	0,79	0,15	0,08	---	1,02
1985	0,00	0,00	0,00	1,19	0,24	0,23	---	1,66

FONTE: Ver texto.

^a Taxa negativa explicada pela comparação entre as condições de custo (taxa de juros mais variação cambial) e a taxa de juros do mercado externo.

^b Taxa negativa explicada pela comparação entre as condições de custo (taxa de juros mais variação cambial) e a taxa de juros representativa do mercado interno.

Apêndice 3 — Condições de custo das diversas linhas de financiamento

a) Financiamento a capital de giro (Res. n.º 674/882) — de novembro de 1967 a novembro de 1979, 8%; de dezembro de 1979 a dezembro de 1980, 2% de juros mais 40% da correção monetária; de janeiro de 1981 a novembro de 1983, 40% nominais prefixados; em dezembro de 1983, 60% nominais; de janeiro a agosto de 1984, 3% de juros mais correção monetária plena.

b) Financiamento a capital de giro (CIC-CREGE 14-11) — foi adotada a taxa cobrada a grandes empresas, fora da área da SUDAM e SUDENE: 12% de 1970 a 1976; 15% de 1977 a janeiro de 1980; de fevereiro a agosto de 1980, 6% de juros mais 24% de correção monetária prefixada; de setembro de 1980 a abril de 1981, 6% de juros mais 25% de correção monetária prefixada; de maio de 1981 a setembro de 1983, 55% nominais; de outubro de 1983 a fevereiro de 1984, 75% nominais; após fevereiro de 1984, 9% de juros mais correção monetária plena.

c) Financiamento a capital de giro (Res. CONCEX n.º 68) — foi adotada a taxa cobrada a grandes empresas fora da área da SUDAM e SUDENE, igual a 9% de juros mais correção monetária plena.

d) Financiamento a *Trading Companies* (Res. n.º 643/883) — de março de 1973 a junho de 1975, a taxa de 1,3% ao mês de juros, calculados semestralmente sobre o saldo devedor, e comissão de 0,5% ao ano; de julho de 1975 a novembro de 1979, 8%; de dezembro de 1979 a dezembro de 1980, 2% de juros mais 40% de correção monetária; de janeiro de 1981 a novembro de 1983, 40% nominais; em dezembro de 1983, 60% nominais; de janeiro a agosto de 1984, 3% de juros mais correção monetária plena.

e) Financiamento a Investimentos no Exterior — correção cambial mais LIBOR.

f) Financiamento à elaboração de projetos — 3% ao ano de juros mais correção monetária plena.

g) Financiamento à entrepostagem — de março de 1973 a junho de 1975, 12%; de julho de 1975 a novembro de 1979, 8%; de dezembro de 1979 a junho de 1980, 29%; de julho a dezembro de 1980, 38%; em dezembro de 1980, 35%; de janeiro de 1981 a novembro de 1983, 40%; em dezembro de 1983, 60%; desde janeiro de 1984, 3% de juros mais correção monetária plena.

h) Financiamento à exportação em consignação — 6% ao ano de juros mais correção cambial.

i) Financiamento à promoção comercial no exterior — 9% ao ano de juros mais correção monetária plena.

j) Financiamento direto ao exportador — foi usada a taxa para bens de consumo duráveis exportados, fora da área da SUDAM e SUDENE: de 1970 a 1972, correção cambial mais 8,5%; de 1973 a 1975, 8% de juros mais correção cambial; de 1976 a 1979, 7,5% de juros mais correção can-

bial; em 1980 e 1981, 8% de juros mais correção cambial; em 1982, 10% de juros mais correção cambial; em 1983, 9% de juros mais correção cambial, e em 1984 e 1985, as mesmas condições de 1982.

l) Equalização de taxas de juros externas (Res. CMN n.º 509) — foi usada a taxa para bens de consumo durável: 9% ao ano de juros mais correção cambial.

m) Financiamento à venda de projetos — de 1976 a 1979, 7,5% de juros mais correção cambial; em 1980 e 1981, 8% de juros mais correção cambial; em 1982, 10% de juros mais correção cambial, e de 1983 a 1985, 9% de juros mais correção cambial.

n) Financiamento à comercialização de produtos manufaturados — 7,5% ao ano de juros mais correção cambial.

Abstract

The paper presents a new series for export subsidies to manufactured goods for the period 1969/1985. The methodology utilized is more comprehensive than the used in previous works in the same topic in a period of time characterized by deep and frequent changes in Brazilian export promotion structure.

Bibliografia

- BAUMANN, R., e BRAGA, H. *O sistema brasileiro de financiamento às exportações*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1986 (Série Monográfica, 34).
- BRAGA, H. Aspectos distributivos do esquema de subsídios fiscais à exportação de manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 11 (3):783-802, dez. 1981.
- CARDOSO, E. Incentivos às exportações de manufaturas: série histórica. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 34 (2), 1980.
- MUSALEM, A. Política de subsídios e exportações de manufaturados no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 35 (1), 1981.
- PASTORE, A., et alii. *Quantificação dos incentivos às exportações*. Rio de Janeiro, CECEX, 1978.
- SAVASINI, J., KUME, H., et alii. *Acompanhamento da quantificação da estrutura de incentivos às exportações*. Rio de Janeiro, CECEX, 1979, mimeo.

TYLER, W. *Manufactured export expansion and industrialization in Brazil*. Kiel, Kieler Studien, 1976.

VARSAÑO, R. *Incentivos fiscais III — os incentivos às exportações*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979, mimeo.

(Originais recebidos em outubro de 1986. Revisitos em abril de 1987.)