

Uma Avaliação Setorial da Política de Incentivos às Exportações no Brasil*

Armando Castelar Pinheiro**

Cláudia Pio Borges***

Sonia Zagury***

Mário Mesquita***

Os incentivos fiscais e creditícios às exportações constituem um importante instrumento da política comercial brasileira, tendo complementado a política cambial em episódios diversos dos últimos 25 anos. É compreensível assim o interesse que o tema tem suscitado entre os economistas do país. Neste sentido, poderiam ser citados, entre os estudos mais importantes do ponto de vista metodológico, e sem pretender ser exaustivo, os trabalhos de Musalem (1981), Braga (1981), Oliveira (1984), Baumann e Moreira (1987), Bontempo (1988), Pianni *et alii* (1988) e Baumann (1989).¹ Em contraste com a profusão de artigos com estimativas para o total das exportações de manufaturados, encontram-se poucos trabalhos na literatura que estimem de maneira desagregada a estrutura de incentivos no Brasil. Quatro exceções a esta regra são Barros *et alii* (1975), que relacionam a eficiência produtiva local com os incentivos para 60 produtos agrícolas e industriais; Pastore *et alii* (1978), que quantificam para o ano de 1975 os incentivos de isenção de IPI e ICM, dos créditos-prêmio de IPI e ICM e do *drawback* segundo os 99 capítulos da NBM; Baumann e Braga (1986), que medem os incentivos financeiros de pré-embarque em nível setorial para 1982 e 1983; e Coes (1988), que obtém estimativas setoriais para o período 1963/77.

* Os autores agradecem o auxílio de José Mauro Moraes na obtenção de dados sobre a Beflex, o apoio computacional de Carmem Falcão Argolo, a assistência de pesquisa Cláudia Costa e o financiamento do projeto Gesep/Bird 2347-BR e do CNPq processo 350083/92-4.

** Do IPEA/DIPES.

***Pesquisadores contratados pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

1 Musalem (1981) estima uma série de incentivos para as exportações de manufaturados durante o período de 1964 a 1977 e elabora uma metodologia de cálculo dos incentivos financeiros que foi incorporada a trabalhos posteriores. Braga (1981) quantifica os subsídios fiscais para o ano de 1978 e analisa qualitativamente a distribuição dos subsídios segundo o tamanho, a origem de capital, a região geoeconômica e o gênero industrial das empresas. Oliveira (1984) e Pianni *et alii* (1988) analisam detalhadamente o programa Beflex e o regime *drawback*, respectivamente. Baumann e Moreira (1987) mensuram os incentivos mais importantes, à exceção da Beflex, para os produtos manufaturados durante o período de 1964 a 1985. Bontempo (1988) quantifica os incentivos efetivamente concedidos, ao contrário da maior parte dos trabalhos na área, que trabalham com valores máximos. Baumann (1989) atualiza os cálculos de alguns incentivos apresentados em Baumann e Moreira (1987) e inclui estimativas para os incentivos da Beflex.

O objetivo deste trabalho é contribuir para esta literatura, quantificando os incentivos concedidos às exportações dos 23 gêneros definidos pelo IBGE no período 1980/91. Oito incentivos mais importantes são avaliados: isenções de IPI e ICM, crédito-prêmio de IPI, *drawback*, Befiex, redução de imposto de renda e incentivos financeiros pré e pós-embarque.

O trabalho está organizado em três seções. A primeira seção historia brevemente a política comercial brasileira, analisando as razões que levaram à implementação de uma política de incentivos às exportações e concluindo com uma descrição das alterações promovidas a partir de 1990. A segunda seção apresenta os procedimentos adotados no cálculo dos incentivos. A última seção analisa os resultados obtidos e conclui o trabalho.

17.1 - Evolução Histórica da Política de Promoção às Exportações

A origem dos incentivos às exportações remonta à década de 50, com a intensificação do processo de substituição de importações e do viés antiexportador dele decorrente. Contudo, apenas no período 1964/74 a política de incentivos ganharia importância [Coes (1988) e Braga e Tyler (1989)].

Em junho de 1964, o governo implementou o *drawback* — um incentivo fiscal existente desde a Reforma Tarifária de 1957 —, que permitia a isenção do pagamento de IPI, Imposto de Importação (II) e outras taxas na importação de insumos que integrassem a produção de bens manufaturados a serem exportados. Outros incentivos foram criados nessa época. Em 1964, as exportações de produtos industrializados passaram a ser isentas de IPI. A partir de 1967 esta isenção passou a cobrir também o ICM. Além disso, em ambos os casos, os exportadores ainda se beneficiavam do direito de manter créditos fiscais relativos a impostos sobre insumos que entrassem na composição do produto exportado.

Em agosto de 1964, foi criada a primeira linha de crédito para financiamento de capital de giro, o Fundo de Democratização do Capital de Giro, que, entretanto, não chegou a operar de fato. Entre os incentivos creditícios estabelecidos posteriormente, cabe destacar, na categoria de pré-embarque, o Fundo de Financiamento à Exportação — Finex, criado em junho de 1966 —, que se destinava ao financiamento das vendas externas de bens de capital e bens de consumo duráveis e o financiamento para capital de giro de empresas exportadoras de industrializados, estabelecido em novembro de 1967. Na categoria dos financiamentos pós-embarque, a equalização das taxas, criada através da Resolução nº 509 do CMN, e o financiamento direto ao exportador com recursos do Finex foram as linhas de maior participação.

Em 1969/70, foram criados, respectivamente, os créditos-prêmio de IPI e ICM. Ambos estabeleciam que os exportadores de manufaturados seriam restituídos dos valores dos impostos se estes fossem devidos, com base de

cálculo no valor FOB das exportações. Estes créditos podiam ser utilizados na compensação de débitos de IPI e ICM referentes a operações internas. A exclusão da base de cálculo do imposto de renda do lucro auferido nas exportações da maioria dos produtos manufaturados e semimanufaturados foi instituída em 1971.

Em 1972, foi estabelecida a Befiex — Comissão para Programas Especiais de Exportação —, que visava atender grandes empresas com projetos de longo prazo de exportação de produtos manufaturados. A Befiex previa a manutenção das isenções fiscais preexistentes durante todo o programa e a isenção de pagamentos de II e de IPI para qualquer produto importado, mesmo que não vinculado a posterior exportação.

A política de incentivos às exportações foi um elemento fundamental na reação às crises externas das décadas de 70 e 80. A Befiex, por exemplo, foi flexibilizada a partir de 1975, abrangendo compromissos de exportações de valores crescentes que chegaram a 16% das vendas externas de manufaturados ao final dos anos 70. Somente em dezembro de 1979, com a desvalorização do cruzeiro em 30%, o governo suspendeu, sob pressões do GATT, a concessão do crédito-prêmio de IPI e reduziu significativamente os incentivos financeiros. No agregado, os incentivos às exportações recuaram de 67,5% do FOB exportado de manufaturados em 1979 para 45,1% deste total em 1980. Em abril de 1981, contudo, o crédito-prêmio de IPI foi restabelecido com uma alíquota de 15% enquanto cresciam em importância os incentivos financeiros. Esta recuperação teria, porém, vida curta, com a redução dos incentivos financeiros a partir de 1983 e a extinção do crédito-prêmio de IPI em abril de 1985. O agravamento das restrições financeiras na segunda metade da década de 80 levou à interrupção da maioria das linhas de crédito, com o Finex e a Resolução nº 509 sendo de fato desativados ao final do Governo Sarney. A partir de 1983, os estímulos às exportações resultariam principalmente de uma política cambial mais ativa e dos programas de importação bastante favoráveis que eram permitidos às firmas exportadoras, incluída aí a maior facilidade na obtenção de guias de importação.

As principais iniciativas do Governo Collor no campo do comércio exterior estiveram relacionadas à liberalização das importações. Esta, segundo o governo, beneficiaria as exportações, tendo em vista que as empresas poderiam importar bens intermediários e de capital livremente e não mais sob "regimes especiais". O governo manteve a isenção de IPI e ICMS para as exportações de manufaturados, prática aceita pelo GATT. Em abril de 1990, o governo extinguiu os subsídios à exportação, aboliu a Befiex, mantendo a validade dos contratos em vigor, e a discriminação favorável, para fins de imposto de renda, dos lucros derivados das exportações (Lei nº 8.034 de 12/4/90). O *drawback*, que o GATT não considera um subsídio, foi preservado.

As primeiras referências a uma retomada mais orgânica dos incentivos às exportações no Governo Collor encontram-se no Projeto de Reconstrução Nacional. Neste, a abertura comercial deveria aumentar a "pressão concorrencial" sobre os produtores, bem como facilitar a importação de máquinas, equipamentos e tecnologias necessárias à modernização dos processos produtivos. A conquista de mercados externos, por sua vez, deveria permitir a internalização de padrões de consumo e produção mais elevados, contribuindo assim para a elevação do "padrão de eficiência" de toda a economia. O novo padrão de competitividade estaria baseado em uma taxa de câmbio ajustada; condições apropriadas de financiamento pré e pós-embarque; e estrutura tributária, custos portuários e transportes compatíveis com os padrões internacionais.

Em 1990, o financiamento das exportações dependeu basicamente de operações privadas, como a securitização. Para os bens de capital, contudo, o financiamento pré-embarque foi retomado ainda no final de 1990, com a criação do Finamex, operado pelo BNDES. O Finamex foi estendido para operações pós-embarque em agosto de 1991. Somente em agosto de 1991 o governo regulamentou o Programa de Financiamento às Exportações, o Proex, que absorveu as linhas de crédito Finex ainda ativas e reintroduziu o sistema de equalização das taxas de juros vigentes à época do Finex e da Resolução nº 509. Os recursos do Proex, voltados basicamente para as exportações de bens de capital, podem ser empregados para descontar notas referentes à exportação de bens ou para financiar a exportação de serviços. O limite de crédito é de 85% para produtos com índice de nacionalização superior a 80%. (Produtos com índices de nacionalização inferiores têm limites mais restritos.) Como nos demais casos, a taxa de juros de referência é a libor.

Em fevereiro de 1992, o governo lançou a Política Ativa de Comércio Exterior (Pace). Este programa teve, segundo o próprio governo, dupla justificativa: de um lado, auxiliar o processo de reestruturação do parque industrial, possibilitando às empresas nacionais uma maior penetração nos mercados externos, e de outro, atuar contracíclicamente, atenuando o impacto da política de estabilização sobre o nível de emprego.

Dentre as medidas adotadas na Pace, diversas referem-se ao Proex. Foi aprovado pelo Legislativo projeto de lei que permite a emissão de títulos públicos federais com correção cambial destinados a lastrear o pagamento da equalização das taxas de juros. Esta medida visa atrair o setor privado para o financiamento às exportações, dando ao banco financiador a garantia de que a União assumirá o compromisso de equalização das taxas de juros até o final do empréstimo. O governo modificou os critérios para a determinação do prazo de financiamento, que passou a depender preponderantemente do valor da operação, em lugar da natureza do produto. Foi anunciada também a ampliação das listas de produtos elegíveis para financiamento. Uma das principais alterações no Proex foi com relação às taxas de juros, que passaram

a ser com base na *libor* vigente na data do embarque, dentro da opção de taxa fixa. Foi também criada a opção por taxa flutuante, tendo como encargo a *libor* correspondente ao período de amortização (trimestral ou semestral), vigente na data do embarque e no início de cada período. Anteriormente a equalização era feita considerando-se juros de 8 e 8,5% a.a. Além disso, o governo comprometeu-se a rever a legislação sobre o Seguro de Crédito à Exportação, favorecendo a alavancagem das exportações de maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

No campo dos incentivos fiscais, foi instituída a isenção do IPI nas vendas internas de empresas com contratos externos de prestação de serviços de revisão de peças, veículos e embarcações, de modo a incentivar a venda de serviços para pagamento em moeda estrangeira. Esta medida depende, contudo, de regulamentação pelo Congresso Nacional. Foi instituído também o *drawback* interno, ou *drawback* verde-amarelo, suspendendo o pagamento de IPI incidente sobre insumos nacionais empregados no processamento de artigos para exportação. O governo federal contava que este benefício fosse concedido também pelos estados no caso do ICMS. A Pace prevê também a adoção de uma portaria permitindo que os créditos de IPI não aproveitados no período de apuração sejam transferidos para outros estabelecimentos industriais.

A Pace instituiu também o Programa de Apoio ao Comércio Exterior Brasileiro, que engloba as atividades de treinamento, que tem como objetivo estimular a entrada de novas empresas na atividade de comércio exterior e, no âmbito governamental, estabelecer uma uniformidade de tratamento das questões relativas ao comércio exterior; de pesquisa de mercado; de implementação de um cadastro informatizado de potenciais importadores estrangeiros; de edição e distribuição de informes técnicos; e de estímulo à participação brasileira em eventos como feiras e exposições internacionais. A Pace criou ainda os serviços *disque-decex* e *disque-aduana*, para informar ao público sobre os procedimentos aduaneiros e de comércio exterior em geral.

Determinou-se que o Banco Central emitiria Carta Circular permitindo remessas de divisas para o pagamento de despesas relacionadas às operações de exportação. O Departamento da Receita Federal colocaria em funcionamento as estações aduaneiras, entrepostos e terminais retroportuários alfandegários e implementaria a autorização de "depósitos aduaneiros de distribuição", de forma a permitir a criação de estoques de mercadorias destinadas à exportação ou à reexportação. No campo dos transportes, a ação governamental foi centrada na Reforma Portuária, já aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

No que se refere à administração do comércio exterior, além das medidas incorporadas ao Programa de Apoio, implantou-se o Siscomex (Sistema Integrado de Comércio Exterior), para viabilizar a integração computadori-

zada dos principais órgãos federais e agentes privados da área de comércio exterior. A Pace contempla ainda a simplificação dos procedimentos adotados por regimes aduaneiros especiais, como o *drawback*, e a consolidação da legislação em uma Lei Única de Comércio Exterior.

17.2 - Metodologia de Cálculo dos Principais Incentivos às Exportações

Uma política de incentivos às exportações compreende todas as medidas que as favorecem *vis-à-vis* as vendas internas. Assim, o termo incentivo é utilizado para designar qualquer tipo de diferenciação entre exportações e vendas internas, englobando os subsídios, as isenções e outros tipos de incentivos.² A estrutura de incentivos existentes na década de 80 era bastante complexa, podendo-se enumerar, segundo Baumann e Moreira (1987), aproximadamente 30 tipos diferentes de incentivos. Oito têm sido geralmente destacados pela literatura, pela sua importância relativa no total das exportações: isenção de IPI e ICM, créditos-prêmio de IPI e ICM, o programa Beflex, o *drawback*, a redução de imposto de renda e os financiamentos facilitados às exportações.

17.2.1 - Isenção de IPI

Para o cálculo da isenção de IPI tomou-se como base a pauta de semimanufaturados e manufaturados exportados em 1980, 1983 e 1989, anos em que passaram a vigorar novas tabelas de incidência de IPI. Os novos produtos de exportação com valor FOB superior a US\$ 1 milhão foram incluídos para os anos intermediários. A metodologia utilizada é semelhante à de Baumann e Moreira (1987), isto é, obtém-se o incentivo como uma média das alíquotas ponderadas pelas exportações a oito dígitos da NBM (a partir de 1989, 10 dígitos) de cada um dos 23 setores. Analiticamente, o incentivo é expresso por:

$$s_j = \sum_{i=1}^n w_{ij} t_i \quad (1)$$

onde w_{ij} é a participação do bem i nas exportações do setor j , t_i é alíquota a que i está sujeito e n é o número de bens do setor j .

² Por subsídio, entende-se uma forma de incentivo que eleve o preço recebido pelo produtor relativamente ao preço de custo de fatores, modificando, portanto, um esquema de vantagens comparativas.

17.2.2 - Isenção de ICM

A isenção de ICM foi calculada a partir das alíquotas internas, posteriormente transformadas em alíquotas "por fora" para se tornarem consistentes com a base utilizada (valor FOB das exportações). A transformação das alíquotas é obtida a partir de:

$$P_i = P_f(1 + t_i) \quad \text{e} \quad P_f = P_i(1 - t_f)$$

onde P_i é o preço FOB do produto, P_f o preço de fábrica, t_i a alíquota interna sobre preço FOB e t_f a alíquota aplicável sobre o preço de fábrica.³ A expressão final para a alíquota "por fora" é dada por:

$$t_f = t_i / (1 - t_i) \quad (2)$$

Como este incentivo era concedido usualmente apenas aos produtos manufaturados, se obtém o valor do incentivo multiplicando a alíquota "por fora" pelas exportações de manufaturados de cada setor.

17.2.3 - Créditos-Prêmio de IPI e ICM

O valor deste incentivo para cada setor foi estimado pela média das alíquotas dos produtos nele contidos — em nível de oito dígitos de NBM, ponderadas pelas exportações. A fórmula de cálculo é a mesma apresentada para a isenção de IPI [cf. expressão (1)]. Utilizou-se como base a pauta de exportação dos manufaturados de 1980, visto que estes incentivos só se referem a produtos manufaturados. Os novos produtos que eram exportados com valor FOB superior a US\$ 1 milhão foram acrescentados para os anos seguintes até 1985. As alíquotas foram obtidas através de levantamento da legislação.⁴

3 Até 1988 as alíquotas eram uniformes. Com a Constituição de 1988, os estados passaram a fixar livremente a alíquota de ICM, fazendo com que os bens supérfluos (normalmente bebidas e fumo) passassem a ter uma alíquota mais elevada, enquanto os bens considerados essenciais tiveram a sua alíquota reduzida. Para o período pós-1989, por dificuldades de informação, as alíquotas foram computadas para quatro estados: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

4 A base de cálculo do crédito-prêmio de IPI deve excluir do valor FOB das exportações o valor CIF dos insumos importados sob regimes preferenciais (*drawback* e *Betifex*, principalmente). Entretanto, dado que a quantificação destes incentivos envolveu uma estimativa geral para cada setor, sendo impossível obter diretamente os dados de importações sob estes regimes para cada mercadoria, optou-se por não excluí-los da base de cálculo deste incentivo. Com isto, as estimativas estão superestimadas.

17.2.4 - Befiex

Os incentivos contemplados pela Befiex são a isenção de II, IPI e ICM para a importação de bens de capital, de componentes e de matérias-primas (limitadas a 1/3 do valor das exportações líquidas e à condição de que estas, somadas a outras importações em regime especial, não ultrapassem 50% do total exportado). A partir de 1975, as isenções ficaram restritas a casos especiais, com os casos gerais recebendo reduções de 70 a 90% de II e IPI sobre bens de capital e de 50% sobre insumos. A partir de maio de 1988 foi concedido ainda o benefício da isenção do Adicional de Frete da Marinha Mercante. Este componente só foi computado, todavia, a partir de 1989. Quanto ao diferencial de crédito-prêmio recebido por algumas empresas através da Befiex, não foi possível proceder ao seu cálculo, pois não se dispunha das informações necessárias.⁵

Para calcular o incentivo Befiex utilizou-se o procedimento desenvolvido por Baumann (1989), adaptado para distribuir setorialmente o total do incentivo. Para o período 1980/86, gerou-se para cada ano uma matriz (23x99) com as proporções das importações de cada um dos 99 capítulos da NBM que se destinava a cada um dos 23 setores do estudo.⁶ Esta matriz foi multiplicada pelo vetor de valores importados e relevados de imposto sob o regime da Befiex para cada capítulo, obtendo-se assim uma estimativa de quanto cada setor teria de importações e de impostos relevados sob o regime Befiex a cada ano. Os dados de importação através do regime Befiex bem como os valores relevados de II e de IPI estão disponíveis na publicação Comércio Exterior do Brasil. Para o período 1987/91, foi possível obter diretamente da Secretaria da Befiex os dados de impostos relevados para praticamente todos os setores analisados.⁷

17.2.5 - Drawback

A metodologia aplicada no cálculo deste incentivo se baseou na de Baumann e Moreira (1987), e reúne as isenções do II, do IPI, do ICM, da Taxa de Melhoramento dos Portos, da Taxa Adicional sobre Fretes para Renovação da Marinha Mercante e da Taxa de Expediente. Como no caso da Befiex, foi necessário endereçar as importações de cada capítulo para os 23 setores com que se trabalhou. A metodologia foi a mesma descrita para o caso da Befiex, sendo que além do setor editorial e gráfica também se excluiu

⁵ Baumann estima que este diferencial tenha sido em média de 2,8% do FOB exportado de manufaturados no período 1979/88.

⁶ Para editorial e gráfica supôs-se que a importação fosse nula, já que este setor importa primordialmente para atender o mercado interno, como também refletem os dados da Secretaria do Befiex.

⁷ Não foi possível obter dados para o setor bebidas devido à desagregação utilizada pela Secretaria da Befiex. Utiliza-se, neste caso, os dados do setor produtos alimentares.

do cálculo o setor fumo (segundo Pianni *et alii* (1988), nestes setores apenas 0,002% das exportações seria efetivada *dob drawback*). Outra diferença importante é que os Capítulos 84 e 85 da NBM, que tratam de máquinas e equipamentos elétricos bem como partes e peças de bens de capital, foram endereçados somente aos setores mecânica, material elétrico e de comunicação e material de transporte, uma vez que a importação sob *drawback* está vinculada à utilização do insumo no bem a ser exportado. Apenas no caso do adicional de frete foi necessário recorrer a uma metodologia diferente. Neste caso, supôs-se que a participação do frete no valor CIF fosse a mesma para as importações em geral e aquelas em regime de *drawback*. Não foi possível, porém, obter estimativas para a redução de IOF através do *drawback*.

17.2.6 - Incentivos Financeiros

As estimativas para os incentivos implícitos na concessão de financiamentos foram feitas com base em Baumann e Braga (1986), Baumann e Moreira (1987) e Baumann (1989). Os primeiros apresentam dados para os subsídios de pré-embarque para as exportações totais para os anos de 1982/83 por seções da NBM. Assim, o primeiro passo foi compatibilizar as seções da NBM e os setores do IBGE utilizados neste trabalho. A seguir, calculou-se a participação média de cada setor no total de subsídios nos dois anos, que foi posteriormente aplicada sobre os valores totais de subsídios implícitos no pré-embarque das exportações de manufaturados estimados por Baumann e Moreira (1987) e Baumann (1989). Cabe ressaltar que essas participações foram aplicadas, inclusive, sobre os valores totais de subsídios de manufaturados de 1982/83 para torná-las séries homogêneas. Quanto aos incentivos de pós-embarque, o procedimento adotado foi idêntico ao descrito acima, sendo que a distribuição percentual média dos setores (para o período 1974/80) já havia sido calculada por Baumann e Braga (1986).⁸ Supôs-se ainda que os incentivos financeiros permaneceram constantes em 1989 como proporção do valor exportado, e que em 1990/91, em função das medidas adotadas pela administração Collor, eles não foram relevantes.

17.2.7 - Redução do Imposto de Renda

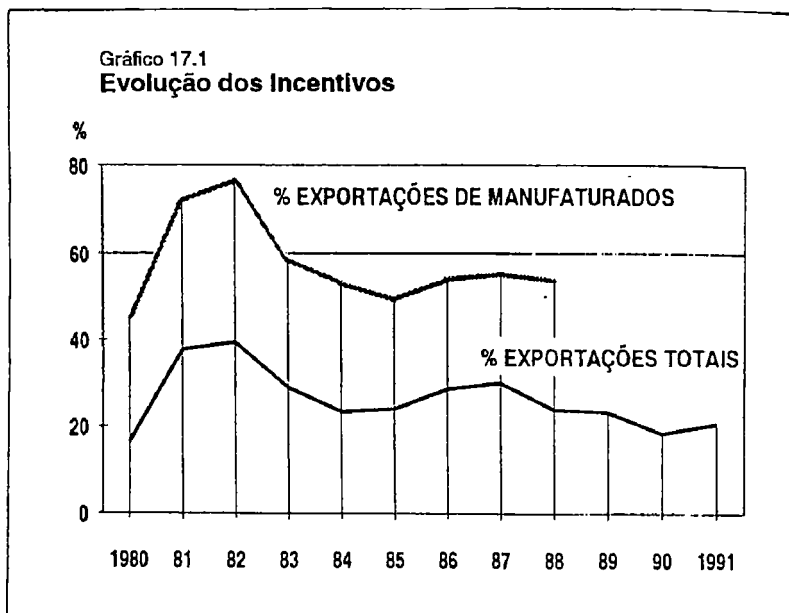
Para se avaliar este incentivo a nível setorial assumiu-se, simplificadamente, uma alíquota uniforme para os manufaturados [de 1,6%, como estimado por Baumann (1989)], que foi multiplicada pelas participações de manufaturados no total das exportações de cada setor. Na verdade, esta tende a ser uma subestimativa, por não ter sido possível obter nenhuma medida deste incentivo para os semimanufaturados, que também gozavam deste benefício

⁸ Além dos 23 setores utilizados aqui, Baumann e Braga (1986) consideram um setor denominado "outras atividades" que foi incorporado ao setor diversos.

fiscal. Entretanto, isto não deve se constituir em um grande problema dada a magnitude do incentivo e já que apenas dois setores — couros e peles, papel e papelão — possuem uma participação importante de semimanufaturados.

17.3 - Análise dos Resultados e Observações Finais

O Gráfico 17.1 mostra como os resultados obtidos neste trabalho se comparam com os de Baumann (1989). Como se vê, as taxas de incentivos têm evoluções muito semelhantes, levando-se em conta que as estimativas de Baumann referem-se às exportações de manufaturados e as aqui obtidas ao total exportado. Para o período pós-1988, o Gráfico 17.1 indica uma perda de significância da política de incentivos, que retorna aos níveis de 1980, com uma leve melhora em 1991. A queda da alíquota de incentivos a partir de 1988 é consistente com: a) a maior pressão dos parceiros comerciais do Brasil contra a concessão de subsídios; b) o agravamento do déficit público federal, elevando o custo de oportunidade da renúncia fiscal e dos subsídios creditícios; e c) o processo de liberalização das importações, iniciado nesse ano, que vem reduzindo o viés antiexportação da política tarifária. Dados estes fatores e os custos em termos de eficiência alocativa de uma política mais ativa de promoção de exportações, parece justificada a opção do governo em limitar os incentivos à isenção de impostos indiretos, ao *drawback* e à



disponibilidade de crédito e seguro a preços internacionais, além de uma taxa de câmbio realista.

A Tabela 17.1 apresenta as taxas de incentivo para cada setor, no período 1980/91, estimadas de acordo com a metodologia descrita na seção anterior.⁹ Três conclusões podem ser tiradas da análise desses resultados. Primeiro, há uma elevada variância intersetorial nas taxas de incentivo. Segundo, de forma geral, as taxas de incentivo setoriais acompanham a evolução das taxas agregadas [ver Pinheiro *et alii* (1993)]. Terceiro, não parece haver relação entre a magnitude dos incentivos e a participação na pauta de exportações dos 23 setores. Por exemplo, o setor bebidas tem altas taxas de incentivo mas responde por menos de 1% das exportações brasileiras [Pinheiro (1992)].

Os setores com maiores alíquotas de incentivo no período 1980/91 foram bebidas, perfumaria, sabões e velas, diversos, borracha, material de transporte, mecânica, e material elétrico e de comunicação. Os setores com menores incentivos foram agropecuária, extrativa vegetal e extrativa mineral. Os setores bebidas e perfumaria, sabões e velas, devem sua alta taxa de incentivo à sua elevada tributação interna e às decorrentes isenções de ICM e IPI. Nos dois casos, estas isenções respondem sozinhas por mais de 65% do total de incentivos recebidos por esses setores. Já para os setores exportadores de bens de capital, apesar da importância das isenções de impostos indiretos, sobressai a magnitude da Beflex e do regime de *drawback*, responsáveis por 24, 39 e 26% do total de incentivos recebidos pelos setores mecânica, material elétrico e de comunicação e material de transporte, respectivamente.

Analisando a evolução no período dos incentivos tem-se uma visão clara da importância da política comercial no triênio 1981/83 e sua perda de significância a partir de 1987. Os dados em nível setorial mostram que todos os setores foram beneficiados pela política comercial mais agressiva iniciada em 1981. O mesmo não parece ter ocorrido, porém, com o corte de incentivos adotado a partir de 1988, que teve um impacto desproporcional sobre as exportações dos setores mecânica, material elétrico e de comunicação, material de transporte, couros e peles, produtos farmacêuticos e veterinários e bebidas, contribuindo para reduzir a dispersão intersetorial dos incentivos (Tabela 17.1).

A Tabela 17.2 mostra como o valor dos incentivos às exportações se distribuiu pelos diversos setores e qual o seu custo como proporção do PIB.¹⁰ Os resultados apontam para uma elevada concentração na distribuição desses incentivos: material de transporte, material elétrico e de comunicação,

9 As estimativas setoriais para cada um dos incentivos estão apresentadas em Pinheiro *et alii* (1993).

10 Os valores aqui analisados referem-se aos incentivos potenciais, que, como mostrado por Bontempo (1988), nem sempre são efetivamente utilizados pelo exportador.

TABELA 17.1

Total dos Incentivos

(Em % total da exportação)

SETORES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Agrop. + Ext. Vegetal	6,2	21,6	35,0	13,2	3,1	2,4	3,5	1,9	2,7	2,7	0,0	0,1
Extr. Mineral	0,1	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Prod. Min. Não-Met. (L)	34,6	72,9	91,3	64,8	46,9	40,3	40,0	38,3	36,8	37,8	32,6	37,0
Metalurgia (K)	33,3	70,0	61,6	34,1	26,9	20,5	20,9	17,3	16,3	14,3	13,4	14,6
Mecânica (L)	37,8	91,7	101,0	71,6	59,1	66,6	72,1	64,8	48,0	47,1	35,8	37,1
Mat. Elétr. e Com. (K)	51,1	85,3	97,0	78,7	51,3	65,9	76,7	72,4	56,5	55,1	38,1	40,9
Mat. de Transp. (K)	27,7	96,7	100,4	78,9	68,5	62,5	79,1	84,1	60,1	55,9	42,0	45,2
Madeira (L)	23,3	37,1	40,9	33,7	29,9	25,7	23,1	21,8	21,0	20,9	20,9	22,1
Mobiliário (L)	25,6	52,5	58,5	46,2	40,9	31,8	30,9	31,5	30,5	30,4	34,9	35,8
Papel e Papelão (K)	13,9	29,9	33,9	25,7	22,6	20,5	20,5	19,4	19,8	18,8	16,6	18,1
Borracha (K)	58,6	90,8	93,9	78,9	55,8	57,1	65,0	64,6	51,6	59,4	45,2	48,3
Couros e Peles (L)	14,8	44,3	43,7	22,5	13,9	15,8	27,1	18,7	8,2	10,0	2,4	4,4
Química (K)	10,6	15,2	18,9	18,2	18,2	19,2	20,2	18,7	17,1	15,4	15,1	17,4
Prod. Farm. e Vet. (K)	58,3	62,0	64,9	63,5	36,6	51,7	65,2	51,2	46,3	43,1	28,9	41,9
Perf., Sab., Velas (K)	54,3	78,9	97,7	95,2	62,6	63,4	57,1	66,0	64,8	65,7	62,7	101,3
Prod. Mat. Plást. (L)	58,7	90,4	91,8	67,9	47,8	43,6	43,6	54,8	50,5	47,1	64,2	81,0
Têxtil (L)	26,2	48,0	54,0	33,3	31,6	27,3	33,5	25,0	27,9	25,7	21,6	21,8
Vest., Calç., Art. Tec. (L)	34,0	62,6	77,6	58,4	35,3	33,2	34,6	33,5	29,1	29,3	22,6	23,8
Prod. Alimentares (L)	7,1	15,3	17,4	12,1	10,0	9,4	10,0	9,9	10,2	12,8	7,9	8,9
Bebidas (K)	112,0	143,5	176,8	194,6	107,6	148,1	108,1	162,2	134,2	105,4	65,9	74,7
Fumo (K)	5,6	12,3	9,8	6,8	6,5	7,6	8,7	14,6	21,5	6,3	36,4	58,3

(continua)

SETORES		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Edit. e Gráfica	(L)	19,8	48,2	56,6	48,0	41,1	31,6	29,3	29,0	27,5	30,8	26,1	25,8
Diversos	(L)	20,5	101,8	116,3	82,9	55,5	71,4	71,9	66,1	55,6	59,2	43,4	44,4
Média Ponderada		16,6	37,6	39,4	29,0	23,4	24,0	28,6	30,0	23,9	23,3	18,5	20,7
Desvio-Padrão Ponderado		14,3	33,0	34,2	24,5	18,6	20,5	25,5	27,7	18,7	18,1	13,6	15,9
Manufat. Capital Intens.		23,2	48,6	50,5	37,6	30,7	32,1	39,0	41,3	30,0	27,4	23,4	26,5
Manufat. Trabalho Intens.		15,2	35,5	38,4	26,0	20,7	21,5	24,0	23,4	20,8	24,9	17,9	19,0

OBS: L e K indicam se o setor é intensivo, respectivamente, em trabalho ou capital. A classificação dos setores foi feita utilizando os valores da produção por pessoal ocupado na produção em 1985, obtida em Feijó e Carvalho (1992).

TABELA 17.2
Distribuição do Valor dos Incentivos por Setor
 (Em %)

SETORES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Média
Agrop. + Ext. Vegetal	1,8	2,2	2,7	1,8	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,0	0,0	0,9
Extr. Mineral	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Prod. Min. Não-Met.	1,6	1,4	1,3	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,2	1,4	1,4	1,5	1,3
Metalurgia	11,8	11,2	10,2	11,8	12,6	9,8	9,2	6,9	12,0	11,3	12,6	13,8	11,1
Mecânica	10,5	10,6	9,3	6,3	6,4	9,2	8,1	7,9	6,8	8,8	7,2	6,9	8,2
Mat. Eletr. e Com.	12,6	9,2	9,0	8,7	7,4	10,0	14,0	11,6	10,5	11,0	9,6	9,3	10,3
Mat. de Transp.	14,9	26,1	25,3	23,7	21,1	24,5	26,5	36,6	28,8	27,3	23,9	21,2	25,0
Madeira	2,7	1,7	1,4	1,7	1,6	1,3	1,1	1,1	1,3	1,1	1,6	1,5	1,5
Mobiliário	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Papel e Papelão	2,1	2,0	2,0	2,1	2,6	1,8	2,1	1,9	3,2	3,0	3,5	3,5	2,5
Borracha	2,1	1,0	1,0	1,4	1,8	2,2	2,0	2,0	1,9	2,1	2,2	2,5	1,8
Couros e Peles	0,6	0,7	0,8	0,7	0,5	0,5	0,8	0,6	0,5	0,4	0,1	0,2	0,5
Química	10,3	8,5	9,7	12,8	16,4	14,9	10,4	9,6	11,0	10,5	12,1	10,9	11,4
Prod. Farm. e Vet.	0,7	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,7	0,6	0,5	0,3	0,3	0,5	0,5
Perf., Sab., Velas	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,8	0,4
Prod. Mat. Plast.	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	0,7	0,6	0,3	0,4	0,5	0,8
Têxtil	6,3	4,6	4,7	5,1	5,3	3,8	4,0	3,3	3,8	3,6	3,8	3,9	4,4
Vest., Calç., Art. Tec.	4,9	4,7	5,5	7,0	6,5	5,6	5,9	5,3	5,0	5,2	5,2	5,2	5,5
Prod. Alimentares	12,9	10,0	11,1	10,6	11,0	9,2	8,1	6,7	7,7	7,6	6,5	4,6	8,8
Bebidas	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	0,4
Fumo	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	1,5	0,4	3,8	7,6	1,5

(continua)

SETORES	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Edit. e Gráfica	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Diversos	1,2	3,0	2,8	2,2	2,5	2,5
Manufaturados						
Capital Intensivos	56,1	59,7	58,9	62,2	63,3	64,7
Trabalho Intensivos	42,1	37,9	38,3	35,9	36,2	34,7
Total % do PIB	1,4	3,3	2,8	3,2	3,1	2,8

1986	1987	1988	1989	1990	1991	Média
0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
2,7	2,4	2,3	3,9	4,3	4,4	2,8
66,1	70,4	70,0	66,8	69,1	70,8	64,8
33,4	29,3	29,5	32,5	30,8	29,1	34,1
2,4	2,7	2,4	1,8	1,2	1,5	2,4

química e metalurgia responderam em média por 58% dos benefícios concedidos. O caráter discriminatório da política de promoção de exportações fica, porém, mais evidente no caso de material de transporte e de material elétrico, já que suas participações na pauta não chegaram à metade das parcelas respectivas nos dispêndios com incentivos. No total, os incentivos às exportações corresponderam a 2,4% do PIB no período 1980/91. Esta proporção chegou, porém, a mais de 3% do PIB entre 1981 e 1984. Com a revogação de vários subsídios pelo Governo Collor, o valor dos incentivos caiu para cerca de 1,5% do PIB (o valor para 1990 é atípico e se explica pela grande valorização do cruzeiro neste ano).

A não-uniformidade das alíquotas de incentivo dá substrato ao argumento de Coes (1988, p.98) de que: "Brazilian policymakers opted (...) for a sector-specific, or even product-specific program of export incentives. From the point of view of allocation efficiency, one must question whether Brazil's reliance on providing incentives through commercial and credit policies, rather than exchange rate policy, was appropriate." Esta questão se torna ainda mais crítica quando se verifica que os setores mais incentivados coincidiram em certa medida com os mais protegidos pelas tarifas de importação. As correlações entre a alíquota de incentivos e diferentes medidas de proteção mostram-se sistematicamente positivas, apesar de em apenas um caso serem estatisticamente significantes aos níveis usuais.¹¹ Na medida em que uma proteção elevada pode ser interpretada como sinal de pouca competitividade, ganha importância a crítica de que "some export incentives encouraged exports of products for which there is little evidence of Brazilian comparative advantage, either on a static or even a dynamic sense" [Coes (1988, p.61)]; ver também Barros *et alii* (1975)].

É difícil, porém, avaliar o efetivo custo em termos de eficiência alocativa da política de incentivos. Apesar dos subsídios contribuírem para uma pior alocação de recursos em termos estáticos, o mesmo não se aplica às isenções fiscais. De fato, um valor elevado para a isenção de um imposto indireto reflete apenas a existência de uma tributação alta no mercado doméstico. Ao isentar o exportador do imposto, a política de incentivos tem um efeito positivo sobre a eficiência alocativa da economia. Neste sentido, é possível concluir que as transformações ocorridas a partir de 1988 contribuíram para reforçar o lado liberalizante da política comercial.

Note, porém, que também os impactos sobre a propensão a exportar dos subsídios diferem dos de outros tipos de incentivos. Uma isenção de imposto, por mais que aumente, não é capaz de criar competitividade, enquanto um subsídio é capaz de tornar competitivo internacionalmente um setor relativa-

11 Foram estimadas correlações entre a alíquota média de incentivos para a década de 80 e as proteções nominal e efetiva, legal e implícita, para o mesmo período. Apenas no caso da proteção nominal legal, porém, a correlação se mostrou significativa.

mente ineficiente. Esta substituíbilidade imperfeita entre os diversos tipos de incentivos é de certa forma mascarada nos resultados agregados.

A política de incentivos teve importantes impactos distributivos em termos funcionais e geográficos. Os resultados das Tabelas 17.1 e 17.2 mostram não apenas a discriminação (intencional) das atividades agrícolas e extrativas, mas também que as manufaturas intensivas em capital tiveram uma alíquota de incentivo cerca de 50% maior que as intensivas em mão-de-obra. Como resultado, estas receberam apenas cerca de metade dos incentivos alocados aos setores intensivos em capital. Assim, a política de promoção de exportações na década de 80 não privilegiou a criação de empregos, contribuindo para a baixa elasticidade emprego-exportações — de 0,08 — encontrada por Bonelli e Silva (1984). Da mesma forma, a elevada participação de setores como material de transporte e material elétrico no valor dos incentivos acarretou uma concentração destes na região Sudeste e, em particular, no Estado de São Paulo, acentuando as desigualdades regionais do país.

A análise das correlações entre incentivos e participações na pauta (Gráfico 17.2) e entre esses e a taxa de crescimento do *quantum* exportado (Gráfico 17.3) leva a conclusões surpreendentes. No primeiro caso, obtém-se uma correlação negativa (-0,41) e estatisticamente significativa entre as duas variáveis. No segundo, a correlação é positiva (0,18) mas não significativa quando se inclui o setor bebidas, e nula quando este é excluído. Estes resultados, inesperados, dada a natureza discriminatória da política de promoção de exportações, refletem, em parte, a importância de recursos naturais e das políticas salarial e de preço público como fatores determinantes da competitividade das exportações. Todavia, eles parecem justificar o questionamento de Coes (1988) sobre a eficácia da política de incentivos. Neste sentido, o setor material de transporte é emblemático: apesar de ter recebido 25% de todos os incentivos concedidos, suas exportações cresceram muito pouco em termos reais.

Para concluir, é importante ressaltar que os resultados deste trabalho mostram que estudos em nível desagregado, embora impliquem dificuldades adicionais no que tange aos cálculos a serem desenvolvidos, contribuem de forma relevante para o entendimento dos diferentes impactos da política comercial sobre a economia. Como visto, os incentivos variam de forma significativa entre os setores e nem sempre têm o efeito esperado sobre o volume exportado. Além disso, eles têm importantes impactos alocativos e distributivos — em termos funcionais, geográficos e intersetoriais — que só poderão ser devidamente avaliados através de estudos como este. Dados a crise fiscal que atravessa o setor público e o desejo expresso das autoridades de fomentar as vendas externas, os estudos setoriais podem permitir que os escassos recursos disponíveis sejam utilizados de forma mais seletiva, eficiente e justa.

Gráfico 17.2
Incentivos x Participações
 Valores médios em % - 1980/91

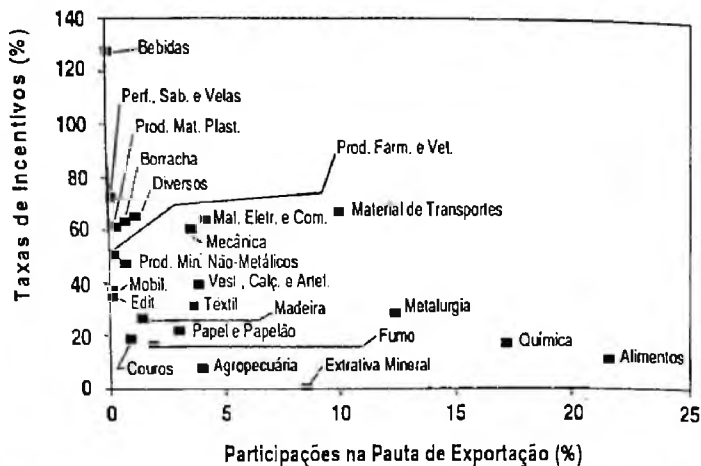
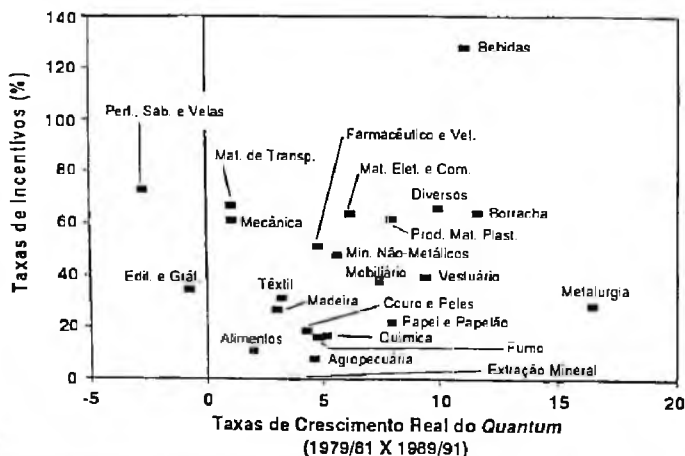


Gráfico 17.3
Incentivos x Crescimento *Quantum* Exp.
 Valores médios em % - 1980/91



Bibliografia

- BARROS, J. R. M. de *et alii*. Sistema fiscal e incentivos às exportações. *Revista Brasileira de Economia*, v.29, n.4, p.2-23, 1975.
- BAUMANN, R.N. *Uma avaliação da estrutura dos incentivos ao investimento na indústria brasileira*. 1989, mimeo.
- _____. Composição das exportações brasileiras e estabilidade da receita de exportação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.14, n.3, dez. 1984.
- _____. Ajuste externo — experiência recente e perspectivas para a próxima década. *Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, dez. 1989.
- BAUMANN, R.N. e BRAGA, H.C. Subsídios implícitos nos créditos oficiais à exportação : quantificação e avaliação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.15, n.3, dez. 1985.
- _____. *O sistema brasileiro de financiamento às exportações*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, jan. 1986 (Série Monográfica, 34).
- BAUMANN, R.N. e MOREIRA, H.C. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados: 1969-85. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.17, n.2, ago. 1987.
- BONELLI, R. e SILVA, J.C.F. da. *Crescimento industrial, ajuste estrutural e exportações de manufaturados: notas para a definição de uma estratégia de longo prazo para a economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1984 (Texto para Discussão, 69).
- BONTEMPO, H.C. *Subsídios e incentivos: uma avaliação quantitativa parcial*. 1988, mimeo.
- BRAGA, H.C. Aspectos distributivos do esquema de subsídios fiscais à exportação de manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.11, n.3, dez. 1981.
- BRAGA, H.C. e TYLER, W.G. Trade policies in Brazil. *AEA Meetings*, Dec. 1989.
- BRASIL/PR. *Projeto de Reconstrução Nacional*. Brasília, 1991.
- BRASIL/MEFP. *Política Ativa de Comércio Exterior*. Brasília, 1992.
- CARDOSO, E.A. e FISHLOW, A. *Macroeconomia da dívida externa*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.
- COES, D.V. The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Brazil. *Country Manuscript*, Nov. 1988.

- FEDÓ, C.A. e CARVALHO, P.G. Produtividade na indústria brasileira: evidências recentes. In: *XX Encontro Nacional de Economia. Anais...* Campos do Jordão: Anpec, 1992.
- FILHO, U.F. A expansão das exportações e o crescimento econômico: o caso do Brasil: 1969-84. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1988.
- MINIPLAN. *Brasil — Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966*. 1964.
- MUSALEM, A.R. Política de subsídios e exportações de manufaturados no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1981.
- OLIVEIRA FILHO, G. J. *Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex) 1973/81*. Campinas: Unicamp, 1984 (Dissertação de Mestrado).
- PASTORE, A.C. *et alii*. *Quantificação dos incentivos às exportações*. Rio de Janeiro: Funcex, 1978 (Estudos, 1).
- PIANNI, G. *et alii*. *O regime de drawback no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, mar. 1988 (Série EPICO, 10).
- PINHEIRO, A.C. Desempenho exportador e competitividade: resultados para o período 1980-88. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, n. 8, 1992.
- PINHEIRO A.C. *et alii*. *Incentivos fiscais e creditícios às exportações: resultados setoriais para o período 1980-91*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993 (Texto para Discussão, 300).
- SILVA, J.P.R.F.M. *Um estudo econométrico da balança comercial: 1975-1988*. Rio de Janeiro: PUC, 1990 (Dissertação de Mestrado).
- VARSANO, R. *Incentivos fiscais*. IPEA, 1978, mimeo.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT. *Trade policy in Brazil — the case for reform*. N 7765-BR, 1990.