IPEA INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Gaudio de Gouvêa Jan Risso

INPES, 1980

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 26

"Políticas de Promoção Industrial: Os Incentivos Fiscais e Financeiros"

Wilson Suzigan

Outubro de 1980

N O T A

O presente texto constitui-se no Capítulo V, do relatório da pesquisa, "Política Comercial e Incentivos Industriais no Brasil", em elaboração conjunta com William G. Tyler. Uma versão preliminar do Capítulo III foi apresentada no Texto para Discussão Interna, nº 18, "Recent Effective Tariff Protection for Brazil", junho de 1980, e outros se seguirão nesta mesma série.

Wilson Suzigan
setembro de 1980.

POLÍTICAS DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL: OS INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS

Wilson Suzigan

Este capítulo tem por objetivo descrever os incentivos fiscais e financeiros utilizados para promover a atividade industrial e, nos casos em que for possível, avaliar os seus efeitos protecionistas ou de promoção das exportações de manufaturados. Com a finalidade de simplesmente organizar a exposição, faz-se uma distinção entre a situação prevalecente antes do chamado "pacote" de dezembro de 1979 e a situação (atual) depois desse conjunto de medidas,[1] enfatizando-se, na discussão das principais alterações introduzidas, o que "sobrou" para ser administrado pelos órgãos responsáveis pela implementação da política industrial, em particular o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Por último, fazem-se algumas observações à guisa de conclusão e sugestões.

1 - A Política Industrial/Comercial e os Incentivos Fiscais e Financeiros antes do "pacote" de dezembro de 1979.

Para que se possa bem aquilatar a importância dos incentivos fiscais e financeiros, no sistema de promoção indus

---

[1] O chamado "pacote" de dezembro de 1979 compreende, entre outras, as seguintes medidas: maxidesvalorização cambial (30%), eliminação do crédito-prêmio do IPI para as exportações; eliminação do depósito prévio sobre as importações; eliminação dos incentivos baseados na isenção/redução do imposto de importação e do IPI; elevação das taxas de juros subsidiados para agricultura, pequena e média empresa e exportação; recolhimento de um imposto de exportação sobre produtos agropecuários e minerais; redução para apenas um ano dos prazos das operações de draw-back, e outras.

trial anterior ao "pacote" de dezembro de 1979, é necessário situá-los no conjunto das políticas industrial/comercial então prevalecentes. Esse conjunto pode ser descrito da forma que se segue.

A uma tarifa aduaneira extremamente elevada em linhas gerais[2] conjugava-se um sistema de liberalização seletiva de importações, representado pela concessão, sob várias formas e por diversas instituições, de incentivos fiscais baseados na isenção ou redução do imposto de importação.[3] Isto fez com que se tornasse necessário erigir pesadas barreiras não tarifárias[4] para proteger os setores ou indústrias cuja produção interna era prejudicada pelas importações incentivadas (basicamente bens de capital e matérias-primas industriais). Ao mesmo tempo, mantinha-se uma taxa de câmbio sobrevalorizada e concediam-se substanciais incentivos e subsídios fiscais e financeiros à exportação de manufaturados.

A Tabela 1 apresenta uma quantificação dos principais incentivos fiscais concedidos ao setor industrial por esse sistema de política industrial/comercial. Nota-se que, quantitativamente, o incentivo mais importante era o da isenção/redução do imposto de importação e do IPI para bens de capital, componentes e matérias-primas. Seu valor em 1979, por exemplo, correspondia a mais do que o dobro dos incentivos e subsídios fiscais à exportação. As previsões para 1980 indicam ainda um valor elevado para essas isenções/reduções do imposto de importação e do IPI em virtude de se relacionarem a projetos aprovados pelo CDI em 1979.

---

[2] Ver Capítulo III.

[3] Este incentivo era o mais amplamente concedido (ao setor industrial em geral, a um subsetor ou a uma indústria específica). Podia ser usufruído de pelo menos nove formas diferentes e sua regulamentação abrangia oito Decretos-leis e 10 decretos. Era gerido por onze diferentes instituições. Ver W. Suzigan, "Política Industrial no Brasil", in W. Suzigan (editor), Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento: Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978) nº 28, p.72.

[4] Além de outras razões ligadas à situação da balança comercial. Ver Capítulo IV.

Tabela 1

Principais Incentivos Fiscais ao Setor Industrial, 1977-80

Valores em CR$ milhões (correntes)

Discriminação	1977	1978	1979	1980*
Isenções/Reduções do Imposto de Importação	37.901	50.236	71.683	130.346
Isenções e Créditos do IPI e do ICM à Exportação	14.700	25.000	30.400	19.700
Crédito Fiscal às Empresas Siderúrgicas (95% do IPI)	1.405	3.022	4.455	7.500
Isenções e Créditos do IPI p/Fabricação e/ou Aquisição de Máquinas e Equipamentos no mercado interno	3.000	5.200	9.000	15.000
TOTAL (1)	57.006	83.458	115.538	172.546
Valor Adicionado-Ind.Transformação(2)	549.003	797.153	1.333.351	...
% (1)/(2)	10,4	10,5	8,7	...

FONTE: Dados sobre incentivos, do INOR/IPEA; dados sobre valor adicionado estimados com base nos dados da Pesquisa Industrial (1974) da FIBGE, extrapolados pelo índice de crescimento do produto real e inflacionados pelo Índice de Preços por Atacado - Produtos Industriais, da Conjuntura Econômica.

* Estimativas.

O sistema, portanto, era bastante irracional pois ao mesmo tempo que, por um lado, tributava pesadamente as importações e impunha-lhes fortes barreiras não tarifárias, e subsidiava as exportações de manufaturados, por outro lado concedia redução ou isenção de impostos para importação e mantinha uma sobrevalorização cambial que, em parte, compensava os efeitos das tarifas e dos subsídios à exportação. O "efeito líquido" desse conjunto de políticas era geralmente ignorado, como também seus custos e a conseqüente alocação dos recursos econômicos do País.

Além do conjunto de medidas acima descrito, típico da política industrial/comercial, outros incentivos e subsídios fiscais e financeiros mais específicos eram utilizados. Dentre eles,os mais importantes eram os seguintes:

a) Depreciação acelerada. A depreciação acelerada é um incentivo bastante antigo, tendo sido instituído em 1964 e administrado pelo CDI a partir de então. Permite que, para bens de capital fabricados no País, a empresa adquirente utilize taxas de depreciação de até três vezes a taxa normal, para fins de imposto de renda. O objetivo , evidentemente, é reforçar a caixa da empresa nos anos iniciais do projeto. Mas,além disso, esse incentivo compensava em parte o desestímulo à indústria interna de bens de capital decorrente das isenções que eram concedidas para a importação desses bens. Estima-se que a redução do imposto represente algo entre 3 e 6% do valor do equipamento, ficando nessa mesma faixa, portanto, a proteção adicional transferida ao produtor in

terno de bens de capital, em relação ao preço FOB-fábrica do produto.

b) Crédito do valor do IPI ao comprador de equipamento nacional. Esse incentivo é administrado pelo Ministério da Fazenda.[5] Beneficiando praticamente todos os bens de capital produzidos no País, trata-se de incentivo extremamente importante. As alíquotas do IPI que servem de base para a concessão do crédito fiscal variam entre 5 e 12% do valor do equipamento, com uma grande concentração em torno de 5%, o que pode dar idéia da margem de proteção transferida aos bens de capital de produção interna via esse incentivo ao comprador. Ressalte-se, contudo, que deve-se à existência desse incentivo a não regulamentação de outro — mais automático e menos discricionário — que é a isenção do IPI à produção interna de bens de capital, prevista no artigo 4º do Decreto-lei nº 1428[6]. Esse fato se explica, obviamente, pelo interesse da burocracia que administra os incentivos (no caso, o CDI) em não perder seus poderes tornando automática a concessão da isenção tributária, que é feita discricionariamente.

---

[5] Decreto-lei nº 1.136/70, regulamentado por sucessivas portarias do Ministério da Fazenda, a última das quais é a de nº 665, de 10/10/74. Mas pode ser também concedido pelo CDI, segundo o Decreto-lei nº 1.137/70 (item c do artigo 1º).

[6] O texto do Decreto-lei nº 1.136 ressalva que "nos casos em que os produtos adquiridos são isentos do IPI, o crédito será anulado, ou o débito restaurado".

c) Incentivos e subsídios fiscais à produção interna de bens de capital. Trata-se daqueles previstos no Decreto-lei nº 1.335/74, administrados pelo Ministério da Fazenda e em vigor desde março de 1975. Os efeitos desses incentivos em muito contribuíam para contrabalançar a discriminação contra os bens de capital produzidos no País, decorrente tanto da sobrevalorização cambial quanto da concessão de reduções/isenções de impostos para importação dos mesmos bens. Basicamente, o que o Decreto-lei 1.335 fazia era estender os mesmos estímulos fiscais deferidos às exportações às vendas de bens de capital no mercado interno pelos respectivos fabricantes. Assim, da mesma forma que no caso das exportações de manufaturados, as vendas de bens de capital no mercado interno poderiam ser beneficiadas pela isenção do IPI e do ICM, bem como por um crédito fiscal do IPI.[7] Posteriormente, em fins de 1979, esses benefícios fiscais seriam estendidos também às aquisições de bens de capital no mercado interno destinadas à instalação, modernização ou ampliação de empreendimentos, desde que integrassem o ativo fixo do comprador, devendo também ser empregados exclusivamente na operação ou processamento industrial ou estarem relacionados com a prestação de serviços públicos.[8]

---

[7] Esse crédito fiscal viria a ser eliminado em dezembro de 1979, concomitantemente à eliminação dos subsídios às exportações (ver adiante, Seção 5.2.), permanecendo, porém, os incentivos baseados na isenção do IPI e do ICM.

[8] Portaria do Ministério da Fazenda nº 851, de 31/10/1979.

No que diz respeito à importância quantitativa dos subsídios fiscais do Decreto-lei nº 1.335, estimativas disponíveis mostram que, para 16 indústrias de bens de capital, esse subsídio variava entre 16 e 27% do preço FOB-fábrica, ficando a média em torno de 20%.[9] O efeito desses subsídios, obviamente, é o de melhorar a competitividade dos bens de capital produzidos internamente vis-à-vis os importados. Os custos para o Erário, no entanto, eram elevados, da ordem de CR$ 9 bilhões em 1979 (preços correntes).[10]

A concessão de isenções e subsídios fiscais nos termos do Decreto-lei nº 1.335 é, como ocorre com a administração de tantos outros incentivos, discricionária. O Ministério da Fazenda aprova a concessão dos benefícios fiscais para bens de capital específicos, com base num exame de caso por caso. Os critérios, implementados algo arbitrariamente de modo geral, embora um tanto vagos, relacionam-se com o grau de sofisticação do equipamento e a extensão de tempo em que sua produção interna vem ocorrendo. Em outras palavras, se um produto não é considerado suficien

---

[9] Cf. Affonso C. Pastore, José A.A. Savasini e Joal de Azambuja Rosa, "Quantificação dos Incentivos às Exportações" (Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1977, mimeo).

[10] Ver Tabela 1. A estimativa abrange os incentivos à produção interna de máquinas e equipamentos.

temente 'sofisticado' ou se já é produzido no Brasil há muito tempo, não receberá a proteção concedida pelos incentivos do Decreto-lei nº 1.335. [11] Evidentemente, o sistema seria muito melhorado se fosse implementado com maior grau de automaticidade na concessão dos incentivos. Nesse aspecto,aliás, poderia mesmo ter sido substituído por outra legislação já existente, como se argumenta a seguir..

De fato, a existência do Decreto-lei nº 1.335 impediu que fosse regulamentado um outro artigo do Decreto-lei nº 1.428 (artigo 5º), que teria substituído com vantagens o mecanismo do Decreto-lei nº 1.335.[12] O mencionado artigo rege a concessão de um crédito fiscal automático de 15% aos produtores internos de bens de capital. Suas principais vantagens são: em primeiro lugar, representa o melhor instrumento de política para promover a indústria, tanto no que diz respeito ao mercado interno quanto ao externo. Em segundo, uma vez que seria automaticamente concedido, evitaria a natureza discricionária e a arbitrariedade na sua concessão. Em terceiro, sua uniformidade por todas as indústrias favorecidas de bens de capital não daria origem a más alocações de recursos

---

[11] Para uma discussão mais detalhada, ver W.G.Tyler"Restrições à importação e incentivos fiscais para o setor de bens de capital no Brasil:1975/79", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 10-nº2 (agosto de 1980), p.457.

[12] Obviamente, com a eliminação, pelo "pacote" de dezembro de 1979, do crédito do IPI concedido pelo Decreto-lei nº 1.335, como se verá adiante, não cabe mais falar em substituí-lo pelo do artigo 5º,do Decreto-lei nº 1.428. Sua implementação , agora, é apenas questão de oportunidade em termos de política industrial e de considerações acerca do seu custo para o Erário.

dentro do setor. Por último, uma vez que o subsídio em causa seria aplicado igualmente às vendas internas e internacionais, não violaria as normas do GATT referentes aos subsídios às exportações.

d) Crédito fiscal do IPI à indústria siderúrgica. Um outro incentivo fiscal significativo para a indústria é o do Decreto-lei nº 1.547, de 18/4/77, que concede um crédito fiscal equivalente a 95% da diferença entre o IPI pago sobre produtos saídos de estabelecimentos industriais de empresas siderúrgicas e o crédito do referido imposto sobre a entrada de matérias-primas, bens intermediários e material de embalagem para a fabricação dos mesmos produtos. Esse incentivo é administrado pelo Ministério da Fazenda, com a aprovação do CONSIDER. Criado para vigorar até 1986, teve um custo aproximado de CR$ 4,5 bilhões em 1979.[13] O seu efeito seria principalmente o de melhorar a competitividade das indústrias que utilizam o aço como matéria-prima, especialmente as indústrias de bens de capital e duráveis de consumo.

e) Crédito subsidiado. Além dos incentivos e subsídios fiscais, o setor industrial brasileiro se beneficiava — e ainda se beneficia, como se verá adiante — de uma outra im

---

13 Ver Tabela 1. Além desse incentivo, a indústria siderúrgica beneficia-se da isenção do imposto de importação e do IPI para importação de bens de capital, componentes e materiais (Decreto-lei nº 569, de 7/5/69, sucessivamente prorrogado pelos Decretos-leis nºs 1.356, de 6/11/74 e 1.720, de 29/11/79).

portante forma de subsídio, o crédito a taxas de juros subsidiadas. Trata-se, na verdade, de uma das mais importantes formas de subsídio ao setor, muito embora se saiba que é o setor agrícola o maior beneficiário.

São várias as fontes de crédito subsidiado para a indústria. As mais importantes são: o BNDE nos financiamentos de longo prazo para investimento; a FINAME nos financiamentos para comercialização de bens de capital; o Banco do Brasil nos financiamentos para exportação de manufaturados (CACEX/FINEX) e para produção e comercialização em geral; e os bancos comerciais através de uma linha de crédito para pequenas empresas industriais, comerciais e de serviços, com recursos de 12% dos depósitos à vista. A característica importante a ser lembrada de início quanto aos subsídios de crédito é a de que, com exceção dos créditos à exportação, a maioria beneficia empresas industriais de segmentos carentes — empresa privada nacional e/ou pequena e média empresa — e de regiões menos desenvolvidas.

No caso dos créditos do BNDE e da FINAME, a Tabela 2 sumaria a legislação pertinente. No âmbito do BNDE, após breve experiência com uma regulamentação interna que permitia o refinanciamento da correção monetária que excedesse a 20%, e da aplicação de um incentivo fiscal que permitia abater do imposto de renda devido em cada exercício a parcela da correção monetária excedente a 20% (Decreto-lei nº 1.410/75), iniciou-se

TABELA 2

BNDE/FINAME, RESUMO DA LEGISLAÇÃO SOBRE CORREÇÃO MONETÁRIA PRÉ-FIXADA

ATOS ADMINISTRATIVOS	SUBSÍDIO	BENEFICIÁRIOS	AGENTES	VIGÊNCIA	PROGRAMAS BNDE	OBSERVAÇÕES
Norma Interna da FINAME	Fixa a CM em até 10% a.a.	PME (critério da FINAME)	Agentes da FINAME	28.01.65 até 24.08.79[1]	FINAME/PME	Subsídio concedido às expensas da FINAME
Res. nº 458/74 do BNDE (12.11.74)	Refinanciamento da CM que exceder a 20% a.a.	Empresas mutuárias do BNDE	Op. Diretas Op. Indiretas	-	-	Por moto próprio do BNDE
Dec. Lei 1410/75 (31.07.75)	Abatimento do IR devido em cada exercício a CM que exceder a 20% a.a.	. PME e . Setores prioritários (basicamente equipamentos e insumos básicos)	Op. Diretas BD's e BI's	1975	FRE POC	Para todas as instituições financeiras do Governo
Dec. Lei 1452/76 (30.03.76)	Fixa a CM em até 20% a.a.	. PME e . Setores prioritários (basicamente equipamentos, insumos básicos e alimentos) . Operações FINAME	Op. Diretas BD's Agentes da FINAME	1975 a 1976	FRE POC Operações FINAME	Idem
Dec. Lei 1471/76 (15.06.76)	Fixa a CM em até 20% a.a.	Estende os benefícios do D.L. 1452 as operações com BI's	BI's	1975 a 1976	POC	Somente operações do BNDE
Dec. Lei 1479/76 (31.08.76)	Fixa a CM em até 20% a.a.	. Altera o DL 1452, estendendo seus benefícios às operações de capitalização de empresa privada nacional	Op. Diretas BD's	1975 a 1976	FINAC PROCAP	Para todas as instituições financeiras do Governo
Dec. Lei 1531/77 (30.03.77)	Fixa a CM em até 20% a.a.	Operações de capitalização de empresa privada nacional	Corretoras BD's e DI's Subsidiárias	1977	FINAC PROCAP	Idem
Dec. Lei 1621/78 (13.04.78)	Fixa a CM em até 20% a.a.	. PME na Região I . Operações de capitalização da empresa privada nacional	Idem	1979	POC FINAC PROCAP	Exclusivamente para o BNDE
Dec. Lei 1679/79 (13.03.79)	Fixa a CM em 7/10 da variação das ORTN's	Idem	Idem	1979	POC FINAC PROCAP	Idem

FONTE: BNDE, "Financiamentos com Correçao Monetária Parcial" (mimeo), novembro de 1979.

[1] A partir de 24.08.79 a FINAME modificou as condições do seu programa:
Antes: 10% CM + 9% juros + 3% "del credere" = 22% custo final
Agora: 0,7 ORTN's CM + 5% juros (para todo o país exceto N e NE) + até 3% "del credere" e
0,7 ORTN's CM + 1% juros (N e NE) + até 3% "del credere".

em 1975/76, verdadeiramente, o período de utilização mais intensa dos subsídios de crédito como forma de incentivo à indústria. Tal se deu através do Decreto-lei nº 1.452,de 30/3/76, que fixava em até 20% a correção monetária aplicável a empréstimos a setores prioritários e pequenas e médias empresas pelas instituições financeiras federais. Esse decreto foi sucessivamente renovado para 1977 e 1978 (ver Tabela 1), terminando por beneficiar exclusivamente as operações do BNDE nos financiamentos a pequenas e médias empresas das áreas da SUDENE e da SUDAM (programa POC) e para operação de capitalização da empresa privada nacional (programas FINAC e PROCAP). Finalmente, em 1979, foi eliminado o limite de 20% da correção monetária, adotando-se em seu lugar a sistemática de correção monetária parcial (0,7 da variação das ORTNs), para as mesmas operações.

No âmbito da FINAME, por sua vez, igualmente uma regulamentação interna, existente desde 1965, permitia já a concessão de crédito subsidiado às pequenas e médias empresas. Posteriormente, com o advento do Decreto-lei nº 1.452, também as operações de longo prazo, desde que tivessem como compradores empresas privadas nacionais, passaram a ser beneficiadas pela correção monetária limitada a 20%. Diferentemente do BNDE, no entanto, no caso específico da FINAME essa legislação não seria prorrogada, voltando a ser cobrada correção monetária integral em todas as operações, exceto as do programa de pequena e média empresa, que continuariam com a sistemática

anterior até agosto de 1979. Nessa data, a correção monetária pré fixada seria substituída também pela sistemática de correção monetária parcial (0,7 da variação das ORTNs).

Quanto aos créditos do Banco do Brasil, os mais importantes quanto ao componente de subsídio são aqueles concedidos à exportação de manufaturados, via um fundo específico (FINEX) da Carteira do Comércio Exterior (CACEX). Operando com taxas de juros nominais extremamente baixas (originariamente, 8% ao ano sem correção monetária, e depois entre 8 e 12% em 1978/79), transferem considerável subsídio de crédito ao setor industrial. No que diz respeito aos créditos à produção e comercialização em geral, por sua vez, trata-se de operações realizadas por centenas de fundos, programas e/ou linhas específicas de crédito do Banco, em sua maioria operando também com taxas subsidiadas.

Por último, no caso dos bancos comerciais, os créditos subsidiados às pequenas e médias empresas industriais, comerciais e de serviços feitos com recursos de 12% dos depósitos à vista.[14] As taxas máximas de juros permitidos nessas operações eram de 1.3% ao mês, sem correção monetária.

---

14 Resolução nº 388, de 15/9/76, do Banco Central.

Uma tentativa de quantificar o subsídio de crédito à indústria é apresentada na Tabela 3 seguinte. O método empregado consiste em calcular o subsídio de crédito como sendo dado pela multiplicação do saldo de crédito subsidiado no fim de anos escolhidos pela diferença entre o custo médio estimado desses empréstimos e a taxa de inflação do respectivo ano (à qual se supõe que o subsídio seria igual a zero). A hipótese implícita nesse método é a de que o prazo de todos os empréstimos é de um ano. Obviamente, em termos de empréstimos individuais, o subsídio é tão maior quanto maior o prazo. Assim, na Tabela 3, os créditos do BNDE e da FINAME, apesar de quantitativamente menos significativos, são os mais importantes por se constituirem em empréstimos de longo prazo para financiamento de investimento e/ou comercialização de bens de capital.[15] Os créditos do Banco do Brasil, por sua vez, têm uma grande variação em termos de custo efetivo e de prazos e são quantitativamente os mais significativos. Quanto aos créditos dos bancos comerciais via Resolução 388, são de prazo relativamente curto, sendo reduzido, portanto, o componente de subsídio implícito em cada empréstimo individual.

---

[15] Deve-se observar que a quantificação apresentada não inclui o subsídio implícito em linhas de crédito com correção monetária total, existente em virtude da diferença entre esta última e a taxa de inflação (ou a taxa de juros mais próxima da de mercado). Tyler, op.cit., estimou esse subsídio para o ano de 1978, no caso dos empréstimos da FINAME no programa de longo prazo, em 8,8%, ou seja, o subídio proporcionava uma redução de 8.8% no preço de compra em relação ao preço FOB-fábrica do equipamento.

TABELA 3

ESTIMATIVA DOS SUBÍDIOS DE CRÉDITO AO SETOR INDUSTRIAL BRASILEIRO, 1978 - 1979

CR$ milhões correntes e Percentagens

Origem do Subsídio	Saldos em Fim de Período		Custo Médio Estimado do Crédito (%)a.a.		Estimativa dos Subsídios	
	31/12/78	31/12/79	1978	1979	1978 (Base:44% a.a)	1979 (Base: 78%a.a.)
BNDE/FINAME: Empréstimos com correção monetária parcial[1]	7.110	16.781	26.0	39.0	1.280	6.545
Banco do Brasil: Empréstimos à Indústria[2]	157.890	237.382	27.5	27.5	26.052	119.878
Bancos Comerciais: Empréstimos a PME industriais, Comerciais e de Serviços [3]	36.340	62.700	16.8	16.8	9.884	38.372
TOTAL (1)	201.340	316.863	25.5	29.8	37.216	164.795
Valor Adicionado - Indústria de Transformação (2)					797.153	1.333.351
% (1)/(2)					4.7	12.4

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades do Sistema BNDE, 1979; "Financiamentos com Correção Monetária Parcial" (mimeo), novembro de 1979.

Banco do Brasil e Bancos Comerciais: Boletim do Banco Central do Brasil, Vol. 15 - nº 5, maio de 1980.
Valor Adicionado na Indústria de Transformação: Tabela 1.

NOTAS: [1] Para o ano de 1978, estimado com base na informação de que 9.6% dos desembolsos do Sistema BNDE correspondiam a créditos com correção monetária parcial (20% a.a.) mais 6% a.a. de juros. Para 1979, a parcela de crédito subsidiado foi estimada em 15%, e o custo médio composto por 0,7 da variação das ORTN's mais 6% a.a. de juros.

[2] Inclusive comercialização. Custo médio estimado por The World Bank, "Brazil: Capital Markets Study" (mimeo), December 1979, Capítulo X, Tabela 10.1.

[3] Recursos de 12% dos depósitos à vista, cf. Resolução nº 388, de 15/9/76, do Banco Central.

Cabe, por último, ressaltar que o efeito desses subsídios de crédito é, de um modo geral, melhorar a competitividade dos produtos brasileiros, seja na exportação, seja no mercado interno, competindo com as importações.

2 - O que foi alterado pelo "pacote" de dezembro de 1979 e legislações posteriores.

Em dezembro de 1979, o Governo implementou uma série de modificações na política industrial/comercial com o objetivo geral de reduzir os incentivos e subsídios fiscais e financeiros e simplificar a administração da política. A seguir, faz-se um resumo das mais importantes modificações introduzidas, seguindo-se a mesma ordem apresentada na Seção 5.1.

2.1 - Política industrial/comercial

a) Eliminação dos incentivos fiscais baseados na isenção/redução do imposto de importação. Consubstanciada no Decreto-lei nº 1.726, de 7/12/79, essa foi, sem dúvida, uma das medidas de maior impacto dentre as tomadas no âmbito do chamado "pacote". Foram atingidos os incentivos administrados pelo CDI, pela Comissão de Política Aduaneira,[16] pelo GEIMI e outros órgãos administradores de incentivos, bem como as importações realizadas por entidades da administração indireta, federal, estadual e municipal.

---

[16] Comissão de Política Aduaneira, subordinada ao CONCEX, substituiu o Conselho de Política Aduaneira, extinto pelo Decreto nº 83.955, de 12/9/79.

No entanto, as exceções à essa regra geral são numerosas, tornando-as mais importantes que a regra em si, uma vez que revelam critérios e prioridades da política econômica. Assim, continuam a ser beneficiadas pela isenção ou redução do imposto de importação as seguintes importações:[17] aquelas compreendidas em projetos de empresas que assumam compromisso de exportação — programas BEFIEX e CIEX;[18] as importações para a Zona Franca de Manaus; os materiais importados para os projetos da área de energia (NUCLEBRÁS, Itaipu Binacional e para prospecção e produção de petróleo); e outras importações de máquinas, aparelhos e instrumentos para uso do importador em alguns casos, entre estes as amparadas por acordos de participação (CACEX), as destinadas à impressão de jornais, livros e periódicos; às empresas de televisão e rádio-difusão; à incorporação em navios construídos em estaleiros nacionais (SUNAMAM); à produção e geração de energia elétrica (construção ou ampliação de usinas), e a projetos prioritários nas áreas da SUDENE e da SUDAM. Além desses casos, poderão ser concedidas isenções/reduções do imposto de importação para partes, peças e componentes nos seguintes casos: fabricação de equipamentos por empresas que hajam vencido concorrência internacional; reparo naval, reparo e fabricação de aeronaves, e outros casos específicos de menor interesse.

---

[17] Às quais continua a ser aplicada a Lei do Similar Nacional, com exceção do BEFIEX.

[18] Por força do Decreto-lei nº 1.726, regulamentado pela Portaria do MF e MIC nº 16, de 10/1/80, as responsabilidades da CIEX, quanto ao exame de pedidos de redução do imposto de importação e do IPI para importação de bens de capital e componentes por empresas que assumam compromisso de exportação, foram transferidas à BEFIEX a partir de 1º/4/80.

b) Foi eliminado o depósito prévio sobre importações (Resolução nº 584, de 7/12/79), do Banco Central).

c) Restrições não tarifárias: não só foram mantidas todas, como também a CACEX passou a aplicar uma política de retenção de guias de importação (ver Capítulo IV), numa clara prática de controle quantitativo de importações.

d) Foi eliminado o crédito-prêmio do IPI para as exportações de produtos manufaturados realizadas a partir de 7/12/79.[19] Foram mantidos, porém, os incentivos baseados na isenção do IPI e do ICM.

e) Procedeu-se a uma maxidesvalorização cambial (30%), compensando a retirada dos subsídios fiscais à exportação e a eliminação dos depósitos prévios sobre as importações. É óbvio, porém, que a rationale dessa desvalorização não é tão simplista. Seus objetivos eram mais amplos, relacionados com o próprio desequilíbrio da balança comercial, seja estimulando as exportações em geral, seja encarecendo as importações também de modo geral.

---

19 Decreto-lei nº 1.724, regulamentado pelas Portárias MF nº 960, de 12/12/79, e nº 19, de 11/1/80. Cabe observar que apenas quatro dias antes, através do Decreto-lei nº 1.722, de 3/12/79, o Governo havia alterado o prazo da redução paulatina desse crédito-prêmio, até 1983! Esse decreto-lei, contudo, não chegou a ser regulamentado.

2.2 - Outros incentivos e subsídios fiscais e financeiros.

Dentre os outros incentivos e subsídios administrados pela política industrial, alguns foram mantidos e continuam a ser aplicados pelo CDI e Ministério da Fazenda (depreciação acelerada; crédito do IPI ao comprador de equipamento nacional e crédito fiscal do IPI às empresas siderúrgicas), enquanto outros foram modificados, como é o caso dos incentivos e subsídios à produção interna de bens de capital e do crédito subsidiado.

No caso dos incentivos e subsídios fiscais à produção interna de bens de capital, trata-se,em essência,da aplicação a esses bens dos mesmos benefícios fiscais concedidos à exportação de manufaturados. Assim, da mesma forma que na exportação, também foram eliminados os subsídios (crédito fiscal do IPI e do ICM) à produção interna de bens de capital, permanecendo, porém, os incentivos baseados na isenção daqueles mesmos impostos.

Quanto ao crédito subsidiado, pretendeu-se reduzí-lo aumentando o seu custo, estabelecendo-se que a correção mone-

tária dos empréstimos oficiais passaria a ser necessariamente indexada à variação das ORTNs,[20] e com um patamar mínimo de 40% dessa variação. Assim, no caso dos créditos rurais e agroindustriais, o custo efetivo durante o ano de 1980 variou entre 21% e 39%, como resultado da aplicação de uma correção monetária entre 40% e 70% da variação das ORTNs no período de dezembro de 1978 a dezembro de 1979 (que atingiu 47%), mais taxas de juros entre 2% e 6% a.a.[21] Para os financiamentos à exportação, o custo para o mutuário variou entre 21% e 33%a.a. durante o primeiro semestre de 1980,[22] e para os empréstimos dos bancos comerciais às pequenas e médias empresas industriais, comerciais e serviços ficou em 21% a.a.no mesmo período.[23]

---

[20] Essa variação das ORTNs seria, no caso dos empréstimos rurais agroindustriais, a do período de dezembro a dezembro imediatamente anterior; no caso dos empréstimos à exportação e nos créditos dos Bancos Comerciais à pequena empresa industrial, comercial e de serviços, seria a variação no período de doze meses encerrado com o semestre civil imediatamente anterior à data do contrato. Por último, no caso dos empréstimos de longo prazo do BNDE/FINAME, não enquadrados nos casos anteriores, a variação seria representada pela indexação *lato sensu* às ORTNs.

[21] Resolução nº 590, de 7/12/79, do Banco Central.

[22] Resoluções nºs. 581, 582 e 583 de 7/12/79, do Banco Central.

[23] Resolução nº 591, de 7/12/79, do Banco Central.

Contudo, dada a aceleração da inflação em 1980, é certo que os subsídios de crédito neste ano não serão menores que os elevados níveis de 1979. E no caso dos empréstimos com indexação integral (principalmente BNDE/FINAME), a fixação da variação das ORTNs em 1980 e 1º semestre de 1981 certamente reedita, por seus efeitos, o subsídio de crédito que vigorou em 1975/76, quando se fixou um limite para a correção monetária dos empréstimos individuais.

2.3 - Medidas posteriores

Posteriormente, a partir de março de 1980, o Governo, premido por problemas de balanço de pagamentos, tomaria novas medidas na área de política comercial/industrial. Em primeiro lugar, foi promovido um aumento nas tarifas nominais de um grande número de produtos classificados nas posições da TAB correspondentes a bens de capital e produtos químicos. Foram modificadas 349 posições, das quais 190 passaram a vigorar com a tarifa de 30% (produtos sem similar no mercado doméstico, até então com tarifas variando entre zero e 50%, com freqüência predominante para os valores inferiores a 20%), e 159 com tarifa de 45% (produtos com similar no mercado doméstico, até então com tarifas variando entre 7% e 137%, com acentuada freqüência abaixo de 40%).[24] Em segundo lugar, o Governo determinou, em abril de 1980, a cobrança do IOF numa base de

[24] Ver Decreto-lei nº 1.775, de 12/3/80 e retificação publicada no Diário Oficial da União de 1º de abril de 1980.

15% sobre todas as importações.[25] Esse percentual deveria vigorar até agosto de 1980, quando então seria reduzido para 10% a partir de setembro. Contudo, em setembro de 1980 determinou-se que o IOF continuaria a ser cobrado na base de 15%. Esta medida representa, obviamente, uma substancial desvalorização cambial(parcial),encarecendo ainda mais as importações.

3 - Observações finais e sugestões.

Em suma, substituiu-se um sistema em que uma tarifa nominal elevada era sobrepujada por um intrincado sistema de incentivos/subsídios fiscais baseado na isenção/redução do imposto de importação, tornando necessárias pesadas barreiras não tarifárias, por outro em que a tarifa nominal elevada passou a ser realizada, mantendo-se mesmo assim as barreiras não tarifárias e criando-se novas sobretaxas para as importações. Dessa forma, tudo indica que haja um forte desestímulo à importação no presente momento na economia brasileira, e provavelmente uma tendenciosidade antiexportação provocada pelas políticas protecionistas.

A pergunta relevante que se coloca agora é: quais os incentivos que ainda podem ser administrados pela política industrial? Aparentemente, houve uma perda de poder e um esva-

---

25 Decreto-Lei nº 1.783, de 18/4/80, regulamentado por diversas Resoluções do Banco Central em que se estabelece,inclusive, uma lista de produtos cuja importação estaria isenta de cobrança desse imposto adicional.

ziamento do CDI — responsável pela formulação e implementação da política industrial —, ao mesmo tempo que se fortaleceram os órgãos que administram as exceções estabelecidas pelo Decreto-lei nº 1.726, em particular a BEFIEX/CIEX, o que se coaduna com a prioridade à exportação. Alguns esclarecimentos adicionais, no entanto, se fazem necessários.

Primeiramente, é necessário esclarecer que o CDI mantém o seu poder legal para administrar os incentivos representados pela isenção/redução do imposto de importação e do IPI para os projetos aprovados até 6/12/79, bem como para "programas de produção para o ano de 1980, vinculados a planos de nacionalização existentes anteriormente ao Decreto-lei nº 1.726, que se enquadrem nos índices mínimos de nacionalização fixados por aquele Conselho".[26] O mesmo se pode dizer quanto aos casos de exceção previstos no Decreto-lei nº 1.726, a não ser aqueles já cobertos por legislação específica. Assim, ainda há um grande número de casos, inclusive projetos prioritários para as áreas da SUDENE e da SUDAM, em que o CDI pode atuar.

Ainda quanto aos programas de produção vinculados a planos de nacionalização, embora o CDI ainda possa administrá-los, na verdade não pode criar novos programas. Isto porque, não podendo mais conceder isenção/redução do imposto de importação e do IPI para peças e componentes, o CDI ficou sem instrumento. Esse fato pode levar a um retrocesso na indús-

---

[26] Cf. Decreto-lei nº 1.772, de 26/2/80.

tria interna de bens de capital, na medida em que alíquotas de importação elevadas para componentes inviabilizem a produção interna daqueles bens. Esse problema poderia ser evitado se fosse regulamentado o artigo 5º do Decreto-lei nº 1.726, o qual estabelece que "o Poder Executivo definirá as normas e critérios a serem atendidos para a fixação de índices mínimos de nacionalização aplicáveis a produtos de fabricação nacional, para fins de eventual fruição de benefícios de natureza fiscal, cambial e creditícia", o que até o presente (setembro de 1980) não ocorreu.

Além desses, o CDI ainda administra os seguintes incentivos: crédito fiscal ao comprador de bens de capital nacionais, depreciação acelerada, preferência para revisão de alíquotas aduaneiras e para apoio financeiro.[27] Este último, aliás, deveria ser melhor utilizado em conjugação com o Sistema BNDE, o que não se verifica na prática.

Há ainda um instrumento de uso interno do CDI que vale ser mencionado: trata-se do registro de fabricação. Criado com a finalidade de enquadrar as empresas multinacionais para fins de crédito junto à FINAME, aplica-se, por isso mesmo, somente a bens de capital. Posteriormente, passou também a ser exigido de empresas privadas nacionais para vendas ao Governo ou empresas governamentais. Em geral, funciona vinculado a um plano de nacionalização, e o CDI, para conceder o registro de

---

27 Todos previstos no Decreto-lei nº 1.137, de 7/12/70.

fabricação requerido pela empresa, faz antes uma consulta ao mercado para saber se há condições de comportar mais um produtor. Em geral essa consulta é feita à respectiva associação de classe. Assim, o registro de fabricação funciona como uma espécie de instrumento de reserva de mercado. Como tal, poderia ser aplicado também a outros bens ou setores considerados prioritários pela política industrial.

Para que o CDI venha a ser efetivamente o órgão coordenador da política industrial, no entanto, esses instrumentos não são suficientes. Nesse sentido, a sugestão que se faz é a de que ou se transfira para o CDI a administração de todos os incentivos industriais (particularmente a dos Decretos-leis nºs. 1.136, 1.335), ou se regulamentem os incentivos e subsídios dos artigos 4º e 5º do Decreto-lei nº 1.428, segundo lista de equipamentos prioritários a ser definida pelo CDI, para isso revogando-se os incentivos dos Decretos-leis nºs 1.136 e 1.137 (artigo 1º-crédito fiscal ao comprador de bens de capital) e do Decreto-lei nº 1.335. Nesta última hipótese, embora não seja possível determinar *a priori* o seu custo em termos de receita perdida, qualquer que seja ele seria compensado, em boa parte, pela revogação dos incentivos previstos nos Decretos-leis números 1.137 e 1.335, os quais tiveram um custo para o Erário da ordem de CR$ 9 bilhões em 1979 (previsão de CR$ 15 bilhões em 1980).[28]

---

[28] Cf. dados da Tabela 1.