

Incentivos às exportações de manufaturas: série histórica

Eliana A. Cardoso *

Este ensaio elabora uma série histórica para os incentivos concedidos às exportações de produtos manufaturados entre 1964 e 1977. Descreve-se sumariamente a legislação de promoção às exportações, quantificando-se os estímulos mais importantes proporcionados pelo Governo. A escassez de informação estatística adequada faz com que algumas dessas quantificações sejam baseadas em adivinhações informadas. Comparam-se os resultados obtidos com outros cálculos disponíveis.

1. Introdução; 2. Incentivos às exportações.

1. Introdução

Esta nota elabora uma série para os incentivos concedidos às exportações de produtos manufaturados entre 1964 e 1977.

Como é bem sabido, até meados dos anos 60, a política comercial no Brasil esteve voltada para a substituição de importações através da adoção de taxas múltiplas de câmbio, da imposição de tarifas e da lei de similares. A política de proteção dos mercados domésticos discriminava negativamente as exportações, pois aumentava o custo dos insumos importados usados na produção para esse fim, e, além disso, não se concediam às exportações isenções dos pagamentos de impostos indiretos. A consequência dessas medidas foi que as exportações praticamente estagnaram. O índice de quantum das exportações de manufaturas era o mesmo em 1959 e 1964.¹

* Economista sênior do IPEA/INPES.

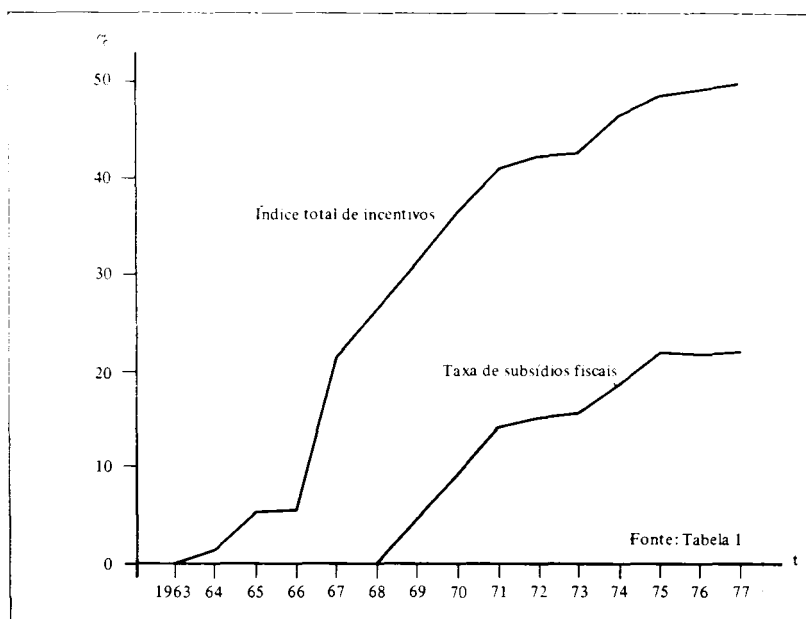
¹ Veja *Conjuntura Econômica*, 29 (1): 157, jan. 1975.

A partir de meados dos anos 60, a política comercial mudou substancialmente. Não só as exportações passaram a ser isentas dos impostos indiretos, como foram criados diferentes subsídios fiscais e creditícios. Alguns autores² atribuem à política de promoção das exportações seu rápido crescimento a partir de então, assim como sua diversificação. Não só as exportações reais de manufaturas cresceram em média 16,85% ao ano entre 1964 e 1977,³ como a participação das exportações de manufaturas no total da receita das exportações aumentou de 6% em 1964 para 30% em 1977.

Até que ponto a *performance* das exportações pode ser atribuída à política de promoção é um problema empírico, cujo teste depende da existência de séries de índices para os incentivos concedidos às exportações.

Um índice do total dos incentivos como percentagem do preço em cruzeiros das exportações e um índice da taxa de subsídios fiscais estão representados no gráfico 1. A fonte dessas séries é a tabela 1, cuja construção se explica no segundo

Gráfico 1
Incentivos às exportações de produtos manufaturados — 1964-1977



Fonte: Tabela 1.

² Veja Balassa (1979), por exemplo.

³ Durante o mesmo período, as exportações mundiais de manufaturas cresceram em média 8,66% ao ano. Veja U. N. Statistical Year Book, 1973 e 1977, tabela 153.

Tabela 1
Política de promoção às exportações de manufaturados – 1964/1977

Anos	Isenção do ICM como percentagem do valor das exportações de manufaturados (A)	Isenção do IPI como percentagem do valor das exportações de manufaturados (B)	Taxa de isenções fiscais $\lambda_1 =$ (A + B)	Prêmio do IPI como percentagem do valor das exportações de manufaturados (C)	Prêmio do ICM como percentagem do valor das exportações de manufaturados (D)	Redução do imposto de renda como percentagem das exportações de manufaturados (E)	Taxa de subsídios fiscais $\lambda_2 =$ (C + D + E)	Índice total de promoção às exportações de manufaturados $\lambda = \lambda_1 + \lambda_2$	Índice de Tyler λ_T
1964	0,0	0,4	0,4	0,00	0,00	0,0	0,00	0,4	1,7
1965	0,0	5,0	5,0	0,00	0,00	0,0	0,00	5,0	5,5
1966	0,0	5,0	5,0	0,00	0,00	0,0	0,00	5,0	9,7
1967	16,7	5,2	21,9	0,00	0,00	0,0	0,00	21,9	18,5
1968	20,5	6,0	26,5	0,00	0,00	0,0	0,00	26,5	22,3
1969	20,5	6,8	27,3	4,33	0,00	0,0	4,33	31,6	25,6
1970	20,5	7,0	27,5	5,95	5,45	0,0	9,40	36,9	28,3
1971	19,8	7,5	27,3	6,37	6,37	1,3	14,04	41,3	36,5
1972	19,1	8,1	27,2	6,88	6,88	1,3	15,06	42,3	39,8
1973	18,3	9,8	28,1	7,00	7,00	1,3	15,30	43,4	39,8
1974	17,6	10,0	27,6	8,80	8,80	1,8	19,40	47,0	—
1975	17,0	10,0	27,0	10,20	10,20	1,7	22,10	49,1	—
1976	16,3	10,9	27,2	10,40	10,40	1,3	22,10	49,3	—
1977	16,3	12,0	28,3	10,40	10,40	1,5	22,30	50,6	—

Fonte: Explicações no texto.

item, onde se descreve também, sumariamente, a legislação de promoção às exportações,⁴ quantificando-se os estímulos mais importantes proporcionados pelo Governo. A escassez de informação estatística adequada faz com que algumas dessas quantificações sejam baseadas em adivinhações informadas. Comparam-se os resultados obtidos com outros cálculos disponíveis.⁵

2. Incentivos às exportações

A política de incentivos às exportações compreende todas as medidas que incluam qualquer diferença de tratamento por parte do Governo entre exportações e vendas internas, que favoreça às primeiras.

Define-se o preço relativo relevante para o exportador, p , como o preço recebido pelo produto exportado, \bar{P} , deflacionado pelo preço do produto no mercado doméstico, P :

$$p \equiv \frac{\bar{P}}{P} \equiv \frac{(1 + \lambda) e P^*}{P}$$

onde:

λ \equiv alíquota de incentivo;

e \equiv taxa de câmbio;

P^* \equiv preço internacional do produto em dólares.

Trabalha-se sob a hipótese de país pequeno: o preço efetivo para o exportador aumenta proporcionalmente com a alíquota de incentivo.

Ao especificar os diferentes incentivos concedidos aos exportadores, distinguimos entre isenções e subsídios.

2.1 Isenções fiscais

O GATT admite que isentar as exportações de impostos sobre produtos não constitui um subsídio, já que as isenções buscam apenas restaurar um esquema de vantagens comparativas existentes antes da imposição dos impostos. Atualmente, as exportações de manufaturados estão isentas dos pagamentos dos impostos indiretos, a saber:

⁴ Para uma descrição abrangente da legislação de promoção às exportações, veja Varsano (1979).

⁵ Veja Coes (1979), Pastore, Mendonça et alii (1975), Pastore et alii (1978), Savasini (1978), Savasini, Kume et alii (1979), Tyler (1976) e Varsano (1978).

- a) ICM — a partir de 1967, as exportações de produtos manufaturados são imunes ao imposto de circulação de mercadorias. O ICM tem como base de tributação o diferencial entre as vendas e as aquisições de insumos intermediários. Apresenta alíquota constante para os diferentes produtos.
- b) IPI — a lei que criou o imposto sobre produtos industrializados, em 1964, concedeu às exportações a isenção deste imposto. O IPI tem como base a diferença entre as vendas e as aquisições de insumos intermediários. Apresenta alíquotas diferenciadas entre os produtos.
- c) IUM — o imposto único sobre minerais não recai sobre a parcela do valor de um produto industrial exportado que corresponde a insumos minerais.
- d) IOF — o imposto sobre operações financeiras não incide sobre as operações relacionadas com as exportações.
- e) IUCL — o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes não é cobrado sobre o combustível utilizado para abastecer embarcações em viagem internacional.

Entre as isenções fiscais cabe apontar ainda o regime de *draw-back*. Ele permite a importação de produtos que venham a integrar bens exportados ou que sejam consumidos no processo de produção dos mesmos, com isenção do imposto de importação, IPI e ICM. Dispensa ainda o pagamento do depósito de 100% do valor da operação cambial para a contratação de câmbio de importação para liquidação futura, e do recolhimento, em cruzeiros, do valor FOB da guia de importação, restituível ao fim de 360 dias.

De todas essas isenções, as mais importantes são as referentes ao ICM e ao IPI. Savasini estima que, em 1971, o total das isenções de IPI e ICM como percentagem do valor exportado dos produtos manufaturados era igual a 0,2696,⁶ enquanto as isenções tarifárias como percentagem do valor total das exportações prometidas era 0,012.⁷ Não existem estimativas para as isenções de IUM, IOF e IUCL, mas acredita-se que elas sejam relativamente desimportantes.

As quantificações para as isenções fiscais do ICM e do IPI encontram-se, respectivamente, nas colunas A e B da tabela 1. O procedimento para a obtenção das séries A e B explica-se a seguir.

Coluna A: a isenção do ICM como percentagem (por dentro) do valor exportado, A, foi calculado a partir da alíquota (por fora) do ICM, t . Sendo P^{FOB} o preço FOB do produto exportado e P^{FC} o seu preço a custo de fator, considere-se que:

$$(1) \quad P^{FOB} = (1 + t) P^{FC}$$

$$(2) \quad (1 - A) P^{FOB} = P^{FC}$$

⁶ Veja Savasini (1978), tabelas 2.2 e 2.3, p. 32-3 e calcule-se uma média ponderada das alíquotas para os diferentes setores.

⁷ Veja Savasini (1978), tabela 2.6, p. 38, e calcule-se uma média ponderada para as alíquotas dos diferentes setores.

Dividindo-se (1) por (2), obtemos a isenção do ICM, como:

$$A = \frac{t}{1 - t}$$

onde t é a alíquota do ICM vigente no ano em consideração, nos estados do centro-sul do País.⁸

O procedimento anteriormente descrito é o mesmo adotado por Savasini (1978) e Pastore (1978). Portanto, nossas estimativas para 1971 e 1975 coincidem com os valores encontrados por aqueles autores para os mesmos anos, como era de se esperar.

Em 1967, o valor de A foi calculado como uma média ponderada das alíquotas vigentes durante aquele ano, depois de fevereiro, mês a partir do qual as exportações passaram a ser isentas do ICM pelo artigo 24 da Constituição e o Ato Complementar n.º 5. Antes de 1967, a taxa de isenção é igual a zero.

Coluna B: idealmente, as isenções do IPI deveriam ser calculadas aplicando-se a alíquota do imposto referente ao produto sobre o valor FOB das exportações do mesmo.⁹ Poder-se-ia, em seguida, calcular uma alíquota média desses incentivos, ponderada pela participação das exportações de cada produto nas exportações totais de manufaturados. Para efetuar tais cálculos precisaríamos de uma série histórica das alíquotas do IPI entre 1964 e 1977. Não dispondo de tal série, construímos um índice com base na legislação de isenções do IPI. Esta legislação está resumida na tabela 2.

Atribuiu-se o valor de 5% do preço das exportações à alíquota média de isenções de IPI estabelecidas na Lei n.º 4.502, de 1964. Ao efeito da extensão do conceito de exportação, introduzido por cada novo decreto ou portaria, atribuiu-se o valor de 1% do preço das exportações. Assumiu-se que o efeito de cada alargamento na definição do incentivo pode ser somado ao índice em efeito. Desta forma, o incentivo para cada ano pode ser calculado somando-se aos efeitos totais

⁸ Exceto para a região Norte-Nordeste, as alíquotas de ICM são homogêneas. A alíquota sobre as exportações, das quais os produtos manufaturados estão isentos, é menor que a alíquota para operações internas. Entretanto, observe-se que a consistência com a definição do preço relativo relevante para o exportador impõe que o diferencial entre o preço de exportação, \bar{P} , e o preço doméstico, P , deve ser medido pela alíquota aplicada ao produto vendido no mercado doméstico, que não recai sobre o mesmo produto quando exportado.

⁹ Este procedimento foi adotado por Savasini (1978) para encontrar as isenções de IPI em 1971 e por Pastore (1978) para 1975. Comparamos nossos resultados com os deles na nota de rodapé 10. Cálculos semelhantes para os créditos-prêmio de IPI também serão discutidos posteriormente.

Tabela 2
Isenção do IPI: legislação

Mês/Ano	Legislação
Novembro/1964	Lei n.º 4.502
Dezembro/1965	Emenda n.º 18 (reforma a Lei n.º 4.502)
Outubro/1967	Decreto n.º 61.514 (isenta as embalagens)
Março/1969	Decreto-lei n.º 491 e Decreto n.º 64.833 (estendem a definição de exportações)
Junho/1971	Portaria n.º MF-42 (estende a definição de exportações)
Fevereiro/1972	Decreto n.º 70.162 (substitui o de 1967)
Novembro/1972	Decreto-lei n.º 1.248 (estende a definição de exportações)
Fevereiro/1973	Decreto n.º 71.866 (estende a definição de exportações)
Abril/1976	Decreto-lei n.º 1.455 (estende a definição de exportações)
Setembro/1976	Portaria n.º MF-355 (estende a definição de exportações)
Agosto/1978	Decreto-lei n.º 1.633

que operavam no começo do ano os efeitos adicionados durante o ano, ponderados pelo mês em que se tornaram efetivos.¹⁰

2.2 Subsídios

Os subsídios concedidos aos exportadores compreendem os créditos-prêmio de IPI e de ICM, os juros subsidiados e a exclusão da base do imposto de renda do lucro auferido em exportações. Excetuando-se os juros subsidiados, as outras formas de subsídios estão quantificadas nas colunas C, D e E, da tabela 1. O crédito-prêmio de IPI constitui a modalidade mais significativa de subsídio, atuando como espinha dorsal do sistema, uma vez que é a base para o prêmio de ICM.

Em seguida, explica-se como cada um dos subsídios foi calculado.

Coluna C: crédito-prêmio de IPI.

Desde 1969, as empresas podem se creditar da importância correspondente ao imposto sobre produtos industrializados, calculado como se devido fosse sobre o valor em moeda nacional de suas vendas ao exterior.¹¹

¹⁰ O valor que encontramos para 1971 é praticamente igual ao calculado por Savasini, que estima em 7,2% as isenções do IPI como percentagem do valor das exportações em 1971 (veja-se Savasini (1978), tabela 2.2, p. 32). Nossos valores para 1973, 1974, 1975 e 1976 são consistentes com as estimativas de Varsano (1978) para a média das alíquotas de prêmio do IPI, que se esperam menores ou iguais à alíquota média de isenção. O valor encontrado por Pastore (1978) para a alíquota média de isenções do IPI em 1975 é baixa em relação aos cálculos de Varsano para 1975.

¹¹ Decreto-lei n.º 491, de março de 1969, e Lei n.º 64.833, de julho de 1969.

Varsano (1978) calculou a alíquota média dos prêmios de IPI para 1973, 1974, 1975 e 1976, dividindo o valor dos créditos de IPI pelo valor das exportações de manufaturas, de acordo com as informações contidas no CIEF/SRF/MF. São esses os valores que reproduzimos na coluna C, repetindo o valor de 1976 em 1977.

Os valores para 1969/1972 foram completados a partir da seguinte informação: quando foi regulamentado, o crédito de IPI tinha um valor limite de 15%. Logo, a média das alíquotas-prêmio de IPI deveria ser menor que a média das alíquotas de isenção do IPI, que corresponde à coluna B. Estimou-se a alíquota-prêmio em 85% da alíquota de isenção¹² (em 1969, a alíquota-prêmio foi ponderada pelo mês em que a legislação entrou em vigor).

Para compreender por que nos últimos anos os valores da média das alíquotas-prêmio praticamente coincidem com os valores da média das alíquotas de isenção do IPI, observe-se que em anos posteriores à legislação inicial alguns produtos que tiveram seu poder de competitividade diminuído tiveram sua alíquota-prêmio elevada acima do limite de 15%. Por outro lado, certos produtos que tinham uma baixa alíquota de IPI e não estavam recebendo estímulo compensador tiveram sua alíquota revista para efeito do cálculo do subsídio à exportação.

Coluna D: crédito-prêmio do ICM.

A partir de 1970, o Convênio AE-1 estabeleceu que as empresas exportadoras têm direito a um crédito fiscal de ICM cuja alíquota é igual àquela aplicada para o cálculo do crédito de exportação do IPI, desde que não exceda a alíquota do ICM vigente para as operações de exportações.

O procedimento aqui adotado de igualar a alíquota-prêmio do ICM à alíquota-prêmio do IPI (ponderando seu valor inicial em 1970 pelo mês em que o Convênio AE-1 entrou em vigor), superestima os créditos de ICM. Entretanto, essa superestimativa deverá ser compensada no cômputo dos subsídios totais pela omissão dos juros subsidiados e do regime de *draw-back*.

Coluna E: redução do imposto de renda.

Embora a legislação que permite que os lucros auferidos em exportações sejam excluídos da base do cálculo do imposto de renda date de 1969, ela só se tornou efetiva a partir de 1971.

Os valores da isenção do imposto de renda expresso como percentagem do valor das exportações de manufaturados foi calculado por Varsano¹³ para 1973, 1974, 1975 e 1976. Repetimos o valor de 1973 para 1972 e 1971.¹⁴ O valor para

¹² Para o ano de 1971, nosso resultado (6,3%) parece razoável quando comparado com aquele encontrado por Savasini (6,2%) para o mesmo ano.

¹³ Veja Varsano (1978), tabela 22, p. 47.

¹⁴ O valor calculado por Savasini (1978) para 1971, é igual a 2,5% e parece incompatível com a série de Varsano e com o valor encontrado por Savasini et alii (1979) para 1977.

1977 é uma média ponderada deste subsídio para os diferentes setores industriais, calculado por Savasini, Kume et alii (1979).

2.3 Subsídios e incentivos totais

Uma estimativa para a taxa de subsídios totais encontra-se na coluna λ_2 da tabela 1. Uma estimativa para um índice de promoção das exportações que inclua tanto os subsídios quanto as isenções fiscais encontra-se na coluna λ .

Outras séries históricas disponíveis para índices de promoção às exportações são as de Coes (1979) e Tyler (1976).

As estimativas de Coes são disponíveis sob a forma de índice do total dos incentivos às exportações para alguns setores industriais entre 1964 e 1973. Seus números variam entre taxas de promoção de 0,1% (papel, alimentos e tabaco) e 6,9% (bebidas) em 1964 e 34,6% (alimentos) e 124,3% (bebidas) em 1973. Não é possível calcular uma média ponderada dessas alíquotas, já que as informações de Coes são incompletas. Portanto, a comparação de seus resultados com os nossos não é possível.

As estimativas de Tyler (1976) são disponíveis até 1973 e estão reproduzidas na última coluna da tabela 1. Exceto para os três primeiros anos da série, seus números são sistematicamente menores do que os nossos. Entretanto, temos razão para acreditar que nossos cálculos não estão superestimados. Uma estimativa para o total dos incentivos comparável com a aqui apresentada existe em Savasini (1978) para o ano de 1971 como sendo 45,4%, e portanto maior do que a nossa estimativa.¹⁵

As estimativas aqui apresentadas representam um esforço de organização de uma série histórica das alíquotas de incentivos às exportações. Esta série é utilizada para a avaliação do comportamento das exportações brasileiras num próximo ensaio.

Abstract

This paper builds a time series of the incentives for manufactured goods export in Brazil for the period from 1964 to 1977. It describes succinctly the legislation, quantifying the main incentives proportioned by government.

¹⁵ O valor encontrado por Savasini para 1971 é composto de: isenções do IPI (7,2%) + isenções do ICM (19,75%) + prêmio do IPI (6,2%) + prêmio do ICM (5,8%) + isenção do imposto de renda (2,55%) + regime de *draw-back* (1,2%) + juros subsidiados (2,6%). Considere-se também que os valores encontrados por Pastore, Mendonça et alii (1975) para os subsídios concedidos às exportações de manufaturados, comparáveis à nossa coluna λ_2 são 0,181; 0,226; 0,222 e 0,221 para 1971, 1972, 1973 e 1974 e portanto sistematicamente maiores do que os nossos.

Some of these quantifications are just informed guesses, given the scarcity of statistical information. The results here obtained are compared to other series available in the literature.

Bibliografia

Balassa, B. *Incentive policies in Brazil*. World Bank, 1979. mimeogr.

Coes, D. *The Impact of price uncertainty: a study of Brazilian exchange rate policy*. New York, Garland Publishing, 1979.

Pastore, A. C. et alii. *Quantificação dos incentivos às exportações*. Cecex, Rio de Janeiro, 1978.

_____, Mendonça et alii. Projeto: A política comercial e o setor agrícola. Min. Agricultura/Fipe, 1975. mimeogr.

Savasini, J. A. *Export promotion: the case of Brazil*. New York, Praeger Publishers, 1978.

_____; Kume, Honório et alii. Acompanhamento da quantificação da estrutura de incentivos às exportações: efeitos da política protecionista após 1975. 1979. mimeogr.

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

Varsano, R. Incentivos fiscais III – os incentivos às exportações. Ipea/Inpes, 1978. mimeogr.