

Os incentivos fiscais do imposto de renda das empresas*

Ricardo Varsano**

Grande número de incentivos fiscais, com os mais diversos objetivos, foi instituído no Brasil a partir da década de 60. O imposto de renda de pessoas jurídicas (IRPJ) foi um dos veículos mais utilizados para a concessão dos mesmos.

Neste artigo são analisados os incentivos relacionados com o IRPJ, com ênfase naqueles que, além de mais importantes em termos de valor, são os mais deficientes – os dirigidos ao objetivo de desenvolvimento regional. Verifica-se que os estímulos têm efeitos indesejáveis sobre a alocação de recursos, promovem forte erosão da receita do imposto, contribuem para a concentração da renda pessoal e seus efeitos conflitam com o próprio objetivo de reduzir as disparidades regionais de renda. São apresentadas sugestões para corrigir as deficiências apontadas.

1. Introdução; 2. Descrição dos principais incentivos relacionados com IRPJ; 3. A erosão da receita e a distribuição dos incentivos: alguns dados; 4. Os sistemas de incentivos setoriais e regionais; 5. Sugestões.

1. Introdução

Em um artigo anterior,¹ apresentamos comentários gerais sobre o conjunto de incentivos fiscais existente no Brasil. Observamos então que, desde a Lei n.º 3.692/59, que criou a Sudene,² foram instituídos, em grande número, estímulos fiscais com os mais diversos objetivos; e que a incoordenada proliferação dos mesmos não gerou um verdadeiro sistema mas, apenas, um conjunto de incentivos justapostos, cujos objetivos não raro conflitam e cujos efeitos, em alguns casos, neutralizam-se. Este conjunto provoca forte erosão das receitas públicas, dificul-

* Artigo preparado e apresentado para publicação em dez.1980.

** Técnico de planejamento e pesquisa do IPEA; professor na EPGE/FGV e na EBAP/FGV.

¹ Varsano, R. Incentivos fiscais: supressão ou reformulação? *Rumos do Desenvolvimento*, 3 (16): 30-3, mar./abr. 1979.

² Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959.

tando o financiamento dos gastos governamentais através de instrumentos não-inflacionários.

Argumentávamos ainda que, devido à generalidade, os incentivos perderam sua principal característica, a capacidade de modificar sinais de mercado de modo a induzir um comportamento do setor privado que dirija a economia aos objetivos preestabelecidos. Por outro lado, os estímulos modificam, principalmente, um preço relativo: projetos que se submetam ao crivo do governo tornam-se mais rentáveis que projetos semelhantes realizados a sua revelia. Assim, um instrumento útil ao funcionamento de uma economia descentralizada foi transformado, conscientemente ou não, em um instrumento de controle. A maioria dos projetos só é realizada após pleitearem-se benefícios fiscais; os incentivos funcionaram como recompensas pela submissão à decisão do Governo. Como os detentores do poder de decisão do setor privado pertencem às classes mais abastadas, são elas beneficiadas, o que contribui para concentrar ainda mais a riqueza e, conseqüentemente, a distribuição de renda do País.

O presente trabalho analisa os incentivos relacionados com o imposto de renda de pessoas jurídicas (IRPJ), com ênfase naqueles que são os mais importantes em termos de valor e, a nosso ver, os mais deficientes: os dirigidos ao objetivo de desenvolvimento regional. O item 2 descreve os principais benefícios fiscais; o item 3 quantifica-os de modo a prover uma base para a análise dos incentivos setoriais e regionais, contida no item 4. Verifica-se que estes estímulos possuem as características apontadas nos parágrafos anteriores: têm efeitos alocativos indesejáveis, promovem forte erosão da receita de IRPJ e conflitam com o objetivo de reduzir as disparidades de renda, tanto a nível regional como pessoal. O item 5 apresenta sugestões para modificações nos instrumentos ora utilizados, que visam corrigir as deficiências apontadas.

2. Descrição dos principais incentivos relacionados com IRPJ

A legislação referente a incentivos fiscais do IRPJ prevê estímulos de vários tipos e com diversos objetivos. Os principais incentivos relacionados com este imposto são concedidos sob as formas de redução do imposto devido ou do lucro tributável, isenção de imposto incidente na fonte sobre certos pagamentos e depreciação acelerada, cabendo também destacar o estímulo à fusão e incorporação de empresas.

Os estímulos concedidos sob a forma de isenção de imposto incidente na fonte são relacionados com o comércio exterior. As empresas exportadoras podem remeter para o exterior, isentas de imposto na fonte, pagamentos de juros e comissões relativos a descontos de cambiais de exportação ou a créditos destina-

dos ao financiamento de exportações bem como comissões de agentes.³ É concedida também a redução ou isenção do imposto incidente sobre remessas para o exterior decorrentes de despesas relacionadas com a promoção de exportações.⁴ Além dos incentivos à exportação, existem estímulos ao endividamento externo: qualquer empresa pode candidatar-se à isenção, redução ou restituição do imposto incidente na fonte sobre juros e outras despesas relacionadas com empréstimos contraídos no exterior, vinculados ou não à aquisição de bens.⁵

Este conjunto de incentivos visa favorecer o balanço de pagamentos do país. No entanto, os incentivos ao endividamento externo, se efetivos, têm um efeito de longo prazo negativo sobre o mesmo, via aumento nos fluxos de amortizações e de serviço da dívida futuros. Se o incentivo não é efetivo, ou seja, se as empresas beneficiadas estivessem dispostas a importar o mesmo volume de empréstimos caso o incentivo não existisse, não haveria qualquer efeito sobre os balanços de pagamentos futuros. Mas não haveria também nenhum efeito sobre o balanço de pagamentos presente. Neste caso, a perda de receita corresponderia apenas a um subsídio inútil e indesejável. Se o estímulo efetivamente aumenta o volume de empréstimos contraídos, os efeitos sobre balanços de pagamentos futuros aliados à perda de receita do Governo são um custo muito alto em face dos benefícios que isto pode trazer ao balanço de pagamentos corrente, os quais, de todo modo, poderiam ser obtidos por meio de outros instrumentos.

A depreciação acelerada⁶ e as isenções concedidas para reavaliações de ativos pela Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (COFIE)⁷ têm por finalidade estimular a modernização de instalações e equipamentos e a reorganização de empresas. O benefício concedido pela COFIE consiste em permitir que empresas de determinados setores,⁸ mediante apresentação de projetos a esta comissão, reavaliem seus ativos acima dos limites legais de correção monetária, livre de ônus

³ Decreto-lei n.º 815, de 4 de setembro de 1969, e Decreto-lei n.º 1.139, de 21 de dezembro de 1970.

⁴ Decreto-lei n.º 1.118, de 10 de agosto de 1970, e Decreto-lei n.º 1.189, de 24 de setembro de 1971. As empresas exportadoras podem também deduzir como custos gastos efetuados no exterior com a promoção de exportações. Embora tal disposição faça parte de legislação que trata de incentivos fiscais (Decreto-lei n.º 491, de 5 de março de 1969), não deve ser considerada como tal, pois apenas equipara estes gastos, para efeito de tratamento fiscal, aos efetuados internamente na promoção de exportações ou de vendas internas.

⁵ Decreto-lei n.º 1.215, de 4 de maio de 1972, Decreto-lei n.º 1.351, de 24 de outubro de 1974, e Decreto-lei n.º 1.411, de 31 de julho de 1975.

⁶ Estima-se que, no exercício de 1978, este estímulo causou uma queda de receita da ordem de Cr\$6 bilhões. Lei n.º 4.506, de 30 de novembro de 1964.

⁷ Decreto-lei n.º 1.346, de 25 de setembro de 1974, Decreto-lei n.º 1.532, de 30 de março de 1977, e Decreto-lei n.º 1.602, de 20 de janeiro de 1978. Este incentivo tem o término previsto para 31 de dezembro de 1979.

⁸ Alimentos, vestuário e têxtil, couros, peles e calçados, madeira e mobiliário, artefatos de plástico e metais, papel e papelão, autopeças, máquinas e equipamentos e material de construção civil.

do imposto de renda. Inicialmente concedidos somente para os casos de associação de empresas, estes incentivos foram estendidos também a empresas que, independentemente de associação com outras, apresentem projetos de modernização ou de expansão das exportações. No último caso, não há qualquer limitação quanto ao setor de atividade da empresa. Tanto a depreciação acelerada como os estímulos concedidos pela COFIE resultam na prática em um aumento no valor da dedução correspondente à depreciação nas declarações de renda futuras e, portanto, na redução dos lucros tributáveis e da receita que seria obtida.

Reduções do lucro tributável são concedidas explicitamente com dois objetivos: estimular as exportações e os programas de formação profissional e de alimentação do trabalhador. Os gastos realizados em programas de formação profissional e de alimentação, inclusive os de investimentos, além de deduzidos como custos, dão direito a uma redução do lucro tributável que pode atingir até 10% do mesmo.⁹ Na prática, isto significa que o governo arca com até 70% do custo destes programas (a participação do governo nos custos é 70% quando os gastos médios anuais nos programas não são superiores a 10% do lucro tributável e este sofre tributação à alíquota de 35%). Para o exercício de 1978, o custo destes estímulos foi estimado em Cr\$ 700 milhões. Como a criação do incentivo é recente, e seu aproveitamento requer apresentação prévia de projeto, é provável que um número maior de empresas se beneficie do mesmo nos próximos exercícios, o que aumentará a perda de receita.

A participação do governo no custo destes programas é justificável, visto que eles têm características de bens meritórios e são por isso produzidos em quantidade ineficientemente pequena sem a intervenção do mesmo. Mas financiar uma parcela do custo através de redução do IRPJ cria um mecanismo automático de discriminação: quanto maior o lucro, maior o programa que a empresa pode realizar ou, alternativamente, para iguais programas a participação do governo nos custos é proporcional ao lucro. Além disto, empresas isentas de IRPJ não podiam, até o exercício de 1978, aproveitar este estímulo, o que significava que no Norte e Nordeste, onde os benefícios destes programas são possivelmente maiores, eles não seriam realizados. Esta falha foi corrigida, permitindo-se que o valor da redução de IRPJ fosse, nestes casos, aproveitada na forma de crédito de imposto sobre produtos industrializados (IPI).¹⁰

Acreditamos ser preferível que o subsídio seja concedido às empresas por via administrativa que por meio de mecanismos tributários. Embora a restrição de recursos obrigue a discriminar, pode-se alocar o subsídio em função dos benefícios de cada projeto, que, evidentemente, não guardam qualquer relação com o lucro

⁹ Leis n.ºs 6.297, de 15 de dezembro de 1975, e 6.321, de 14 de abril de 1976. É necessária a prévia apresentação de projeto dos programas. Se os custos em um dado exercício ultrapassarem 10% do lucro tributável, o excesso pode ser utilizado para reduções nos três exercícios seguintes.

¹⁰ Lei n.º 6.542, de 28 de junho de 1978.

da empresa. Além disto, o programa de subsídio fica restrito a uma dotação de recursos planejada. Na forma atual, o custo deste programa pode atingir 10% do imposto devido, ou seja, aproximadamente 20% da receita de IRPJ que cabe ao Tesouro.

A redução de lucro tributável relacionada às exportações visa isentar do imposto de renda o lucro que as empresas derivam do comércio exterior. Como, na prática, é impossível separar a parcela do lucro proveniente de exportações do derivado de outras operações, a legislação supõe que a taxa de lucro nas vendas externas é igual à das demais operações e permite que se reduza o lucro tributável de um percentual igual à participação da receita de exportações na receita total da empresa. Criado em 1965¹¹ e com vigência prevista até o exercício de 1968, este incentivo beneficiava somente as exportações de produtos manufaturados. Sua vigência foi, no entanto, sucessivamente prorrogada, tendo atualmente como término previsto o exercício de 1980.¹² O benefício foi também estendido a outros produtos: em 1972 foram beneficiadas as exportações de minerais elaborados, desde que certos requisitos sejam satisfeitos pela empresa exportadora,¹³ e em 1975 as de alguns serviços, relacionados em portarias do Ministério da Fazenda.¹⁴ No primeiro caso o incentivo tem vigência até o exercício de 1988, e no segundo a duração não foi estabelecida.

Os mais importantes incentivos relacionados com o IRPJ visam estimular o desenvolvimento de determinadas áreas ou setores. Reduções e isenções de imposto por prazos determinados são concedidas a empreendimentos nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene ou que exerçam atividades de pesca, de turismo e agropastoris. Alguns destes benefícios exigem que as empresas, para gozá-los, complementem-nos com recursos próprios e, em quaisquer casos, o valor da redução ou isenção deve ser incorporado ao capital próprio da empresa.

Isenções do imposto são também concedidas em casos específicos, tais como os de empresas individuais ou sociedades com receita bruta abaixo de determinados limites, instituições de educação ou assistência social e sociedades cooperativas. Em outros casos o imposto é cobrado com alíquotas reduzidas, podendo ser citados entre estes os de empresas concessionárias de serviços públicos, sociedades

¹¹ Lei n.º 4.663, de 11 de junho de 1965.

¹² Decreto-lei n.º 1.423, de 23 de outubro de 1975.

¹³ Decreto-lei n.º 1.240, de 11 de outubro de 1972. Para gozar dos benefícios, é necessário que a empresa tenha maioria de capital votante nacional, que o empreendimento tenha sido aprovado previamente pelos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia, que a empresa exporte pelo menos 50% de sua produção e que o valor do mineral elaborado seja no mínimo 50% superior ao do mesmo mineral não elaborado.

¹⁴ Decreto-lei n.º 1.418, de 3 de setembro de 1975. Os serviços relacionados pelas Portarias MF-223/76, de 21 de junho de 1976, e MF-46/77, de 31 de janeiro de 1977, são: serviços de engenharia, arquitetura, urbanismo, execução de obras, organização, planejamento, assessoria, programação, levantamento e processamento de dados, consultoria, auditoria, diversões públicas, organização de congressos, exposições e atividades congêneres, assistência técnica e científica e reparos navais.

civis organizadas para a prestação de certos serviços, empresas rurais e firmas individuais ou sociedades por cotas de responsabilidade limitada ou em nome coletivo que tenham capital e receita bruta abaixo de determinados limites. Estas isenções e reduções de alíquotas são tratadas pela legislação como casos especiais de tributação e não como incentivos fiscais. A intenção é facilitar a administração do imposto e a contabilização por parte do contribuinte ou beneficiar certas atividades de baixa rentabilidade consideradas desejáveis.

O mais geral dos incentivos fiscais relacionados com o IRPJ é a dedução de imposto concedida para aplicações em atividades de regiões ou setores cujo desenvolvimento é considerado de interesse nacional. Praticamente todos os contribuintes do imposto podem beneficiar-se deste incentivo, cuja finalidade é criar uma disponibilidade de capital para as regiões ou setores que se pretende desenvolver.¹⁵ Originalmente criado para favorecer o desenvolvimento da área de atuação da Sudene, este tipo de estímulo foi estendido à área de atuação da Sudam, ao Espírito Santo e a empreendimentos dos setores de pesca, turismo e florestamento. A dedução do imposto é também concedida para a subscrição de ações da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer).

A exemplo do que ocorreu com o imposto de renda de pessoas físicas, a legislação referente a incentivos fiscais relacionados com a tributação de pessoas jurídicas sofreu importante modificação em 1974, quando o Decreto-lei n.º 1.376, de 12 de dezembro de 1974, criou os Fundos de Investimentos do Nordeste (Finor), da Amazônia (Finam) e Setoriais (Fiset), este último composto por três fundos independentes, cujos recursos se destinam às atividades de turismo, pesca e florestamento e reflorestamento. Estas alterações visaram principalmente disciplinar a aplicação das deduções para investimento, concentrando em mãos de três instituições financeiras oficiais — Banco do Brasil, BNB e BASA — a administração dos recursos disponíveis, até então intermediados pelo sistema financeiro em geral. A forma de concessão dos estímulos não foi modificada nem foi alterado de modo significativo o valor dos mesmos. Quanto ao último aspecto, são mais importantes os Decretos-lei n.ºs 1.106/70 e 1.179/71,¹⁶ que criaram o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra), que reduziram praticamente a metade do valor dos estímulos concedidos.

As deduções de imposto para cada uma das finalidades citadas estão sujeitas a limites e, algumas delas, a prazos de vigência que têm sido, no entanto, prorrogados. Atualmente, as aplicações no Finor e Finam estão limitadas a 25% do

¹⁵ As exceções são as empresas de energia elétrica, de telecomunicações e rurais que sofrerem tributação à alíquota de 6% e as firmas individuais e sociedades por cotas de responsabilidade limitada ou em nome coletivo, com capital e receita bruta abaixo de determinados limites, que optarem pela tributação da receita bruta a uma alíquota de 3%.

¹⁶ Decreto-lei n.º 1.106, de 16 de junho de 1970, e Decreto-lei n.º 1.179, de 6 de julho de 1971.

imposto devido, e as no Fiset a 6%, 12,5% e 17,5% para os setores de turismo, pesca e florestamento e reflorestamento, respectivamente. Em conjunto, estas deduções não podem ultrapassar 25% do imposto devido, tendo o contribuinte direito a uma dedução adicional de 1% para aquisição de ações da Embraer. Caso o contribuinte seja domiciliado no Espírito Santo, é permitida a dedução de até 33% do imposto devido para aplicação no Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres). Um percentual igual à metade da diferença entre 50% e a dedução a favor do Funres pode ainda ser deduzido do imposto e utilizado para aplicações nos demais fundos de investimentos mencionados.

Cabe observar que, à exceção das aplicações no Funres e em ações da Embraer, valor igual ao dos incentivos fiscais é destinado pelo governo ao PIN e ao Proterra, cabendo a estes programas 60% e 40% destes recursos, respectivamente. Embora relacionados pela legislação aos incentivos fiscais e, talvez por este motivo, tratados algumas vezes sob esta denominação, os recursos destinados ao PIN e ao Proterra são, de fato, receitas vinculadas. Da mesma forma, 5% do imposto devido são vinculados ao Programa de Integração Social (PIS) e é permitido que o contribuinte destine até 2% do mesmo à Fundação Mobral.

3. A erosão da receita e a distribuição dos incentivos: alguns dados

Os dados disponíveis permitem verificar o valor dos principais incentivos relacionados com o IRPJ.¹⁷ Estimativas para os exercícios de 1973 a 1975 são apresentadas na tabela 1, que contém também uma estimativa parcial para o exercício de 1970.¹⁸ Verifica-se que, apesar de os valores referentes a 1970 não incluírem todos os estímulos fiscais considerados nos demais exercícios, a relação entre o valor dos incentivos e a carga efetiva relativa a 1970 é mais que o dobro das referentes aos demais exercícios, o que se deve à instituição do PIN e do Proterra, a partir dos exercícios de 1971 e 1972, respectivamente. Ainda assim, os incen-

¹⁷ Os incentivos considerados são as reduções do lucro tributável devidas às exportações, as deduções de imposto para aplicação em setores e regiões considerados prioritários e as reduções e isenções para empreendimentos destas regiões e setores. Os dados utilizados são os publicados pelo CIEF no *Anuário Econômico-Fiscal* e nos volumes *Imposto de renda pessoa jurídica*.

¹⁸ Para o exercício de 1970 os dados disponíveis não permitem calcular os valores da base potencial e de incentivos outros que os na forma de dedução para investimento. A carga efetiva é definida como a diferença entre o imposto devido e o valor líquido da deduções para investimento concedidas. A base potencial é igual ao valor que teria a base na ausência dos incentivos aqui considerados. Observando que o lucro tributável final já exclui a redução para exportações e sofre tributação a uma alíquota de 30%, enquanto o lucro distribuído é tributado a 5%, a base potencial foi definida como: para 1973 e 1974: lucro tributável III mais 1/6 do lucro distribuído; para 1975: lucro tributável II mais 1/6 do lucro distribuído. O conceito de base potencial aqui utilizado reflete a base que teria o imposto na ausência de incentivos, sob a hipótese de que o comportamento das empresas não seria alterado pelo aumento da carga efetiva de tributo, devido à eliminação dos estímulos.

Tabela 1
Imposto de renda – pessoas jurídicas
Valor dos principais incentivos fiscais¹ – exercícios de 1970 e 1973 a 1975

| Exercício | Preços de 1975 (Cr\$ milhões) ² | | | | | | Relações percentuais | | |
|-----------|--|---------------|-------------------------------------|----------------------|-------------------------|---------|----------------------|----------------|----------------|
| | Base potencial | Carga efetiva | Valor dos principais incentivos | | | | Redução total | Carga efetiva | Redução total |
| | | | Reduções p/exportações ³ | Reduções ou isenções | Deduções p/investimento | Total | Carga efetiva | Base potencial | Base potencial |
| 1970 | ... | 4.631,1 | ... | ... | 4.186,7 | ... | 90,4 | ... | ... |
| 1973 | 59.980,7 | 11.621,3 | 387,3 | 776,7 | 3.730,8 | 4.894,8 | 42,1 | 19,4 | 8,2 |
| 1974 | 72.820,9 | 14.602,7 | 613,6 | 663,7 | 4.765,0 | 6.042,3 | 41,4 | 20,1 | 8,3 |
| 1975 | 85.160,6 | 16.560,3 | 550,0 | 723,9 | 5.209,8 | 6.483,7 | 39,2 | 19,5 | 7,6 |

Fonte: CIEF/SRF/MF.

¹ Veja definições na nota 18. Apenas os dados referentes ao regime de lucro real são considerados. Este regime era responsável em 1975 por 99,7% do imposto devido.

² Deflator: Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna (Coluna 2), FGV.

³ Redução de imposto equivalente à redução de lucro tributável devida às exportações.

tivos fiscais relacionados com o imposto de renda de pessoas jurídicas representavam no período de 1973 a 1975 cerca de 40% da carga efetiva do mesmo.

Os incentivos fiscais não são os únicos responsáveis pela erosão da receita do IRPJ. As isenções e reduções de alíquota que integram a legislação do próprio imposto, bem como as vinculações de recursos a programas especiais (PIS, Proterra, PIN e Mobral), são em conjunto responsáveis por mais de metade da receita que os cofres do Tesouro deixam de receber. A tabela 2 mostra como cada uma destas disposições legais reduziu a receita potencial do imposto apurado segundo o regime de lucro real no exercício de 1975.¹⁹ A receita potencial é definida como a receita gerada pela aplicação de uma alíquota uniforme de 30% à base potencial do imposto.²⁰ As isenções e reduções de alíquotas concedidas pela legislação do imposto reduziram em 9,8% a receita potencial. A carga potencial do imposto, ou seja, a carga tributária à qual estariam sujeitos os contribuintes se não existissem os incentivos fiscais seria, em 1975, igual a Cr\$ 23 bilhões. Os incentivos fiscais representaram 28% da mesma, de forma que a carga a que estavam efetivamente sujeitos os contribuintes era de Cr\$ 16,6 bilhões. Mas cerca de 27,5% deste valor foram destinados ao PIN, Proterra, PIS e Mobral, restando para o Tesouro apenas Cr\$ 10,4 bilhões, que correspondem a 40,5% da receita potencial.

Verifica-se assim que a receita do Tesouro, relativa ao imposto de renda de pessoas jurídicas, mais que duplicaria se não existissem os programas especiais e os incentivos fiscais. Os últimos representam mais de 60% desta receita, e, individualmente, as deduções para investimento são o item mais importante da tabela 2.

A tabela 3 mostra como cada um dos incentivos considerados contribui para reduzir a carga tributária dos diversos setores de atividade no exercício de 1975. Os setores são apresentados na tabela ordenados segundo o valor da base potencial do IRPJ, calculada como indicado anteriormente. A segunda coluna mostra a carga tributária potencial como percentagem da base potencial do imposto. Os percentuais são menores que 30% devido às isenções e reduções de alíquota que integram a própria legislação do imposto. São, no entanto, muito próximos de 30% para a maioria dos setores. As principais exceções são a indústria de utilidade pública e os serviços de comunicações, nos quais um grande número de empresas está sujeito a alíquotas reduzidas, e o setor financeiro, no qual o valor das isenções é grande.²¹ A alíquota de carga potencial do IRPJ é de 27,1% para o País como um todo, atingindo 29,7% na indústria de transformação.

¹⁹ Convém lembrar que a receita potencial apresentada na tabela 2 foi subestimada em virtude da indisponibilidade de dados a respeito de depreciação acelerada e de outras formas de estímulos fiscais tratadas no texto.

²⁰ Com relação ao conceito de base potencial, veja a tabela 1 e a nota de rodapé 18.

²¹ Outros setores onde a carga potencial é relativamente baixa são a agricultura e criação animal, os serviços pessoais e os serviços de transporte. Nos dois primeiros isto é devido principalmente à utilização de alíquotas reduzidas, e no último a isenções. Cabe notar a pouca importância da agricultura como geradora de receita de IRPJ.

Tabela 2
Imposto de renda — pessoas jurídicas
Erosão da receita — estimativas — exercício de 1975¹

| Item | Valor (Cr\$ milhões) | % da receita potencial |
|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| <i>Base potencial</i> | 85.160,6 | — |
| <i>Receita potencial</i> | 25.548,2 | 100,0 |
| <i>Disposições legais do imposto</i> | -2.504,2 | -9,8 |
| Redução de alíquota | -808,7 | -3,2 |
| Isenções-lucro trib. final | -1.516,2 | -5,9 |
| Isenções-lucro distribuído | -179,3 | -0,7 |
| <i>Carga potencial</i> | 23.044,0 | 90,2 |
| <i>Incentivos fiscais</i> | -6.483,7 | -25,4 |
| Exportações | -550,0 | -2,2 |
| Reduções e isenções | -723,9 | -2,8 |
| Deduções para investimento | -5.209,8 | -20,4 |
| <i>Carga efetiva</i> | 16.560,3 | 64,8 |
| <i>Programas especiais</i> | -6.197,7 | -24,3 |
| PIS | -1.073,6 | -4,2 |
| PIN | -3.001,9 | -11,8 |
| Proterra | -2.001,2 | -7,8 |
| Mobral | -121,0 | -0,5 |
| <i>Receita do Tesouro</i> | 10.362,6 | 40,5 |
| Retenção na fonte | 821,6 | 3,2 |
| Duodécimos | 4.092,7 | 16,0 |
| Receita a arrecadar | 5.448,3 | 21,3 |

Fonte: CIEF/SRF/MF.

¹ Considera somente o regime de lucro real.

Tabela 3
Imposto de renda – pessoas jurídicas – exercício de 1975
Carga potencial, incentivos fiscais e carga efetiva
por setor de atividade, como percentagem da base potencial

| Setor de atividade | Carga potencial | Incentivos fiscais | | | | Carga efetiva |
|----------------------------------|-----------------|--------------------|----------------------------|---------------------------------|-------|---------------|
| | | Expor- tações | Reduções ou isenções | Deduções p/investi- mento | Total | |
| Comércio varejista | 29,7 | 0 | 0 | 7,1 | 7,1 | 22,6 |
| Entidade financeira | 18,2 | 0 | 0 | 4,5 | 4,5 | 13,7 |
| Metalúrgica | 29,9 | 0,9 | 0,8 | 7,0 | 8,7 | 21,2 |
| Comércio atacadista | 29,8 | 0,4 | 0,1 | 7,2 | 7,7 | 22,1 |
| Indústria construção civil | 29,7 | 0 | 0,8 | 7,2 | 8,0 | 21,7 |
| Produtos alimentares | 28,5 | 1,6 | 2,3 | 6,2 | 10,0 | 18,5 |
| Química | 29,8 | 1,0 | 1,7 | 5,6 | 8,3 | 21,5 |
| Serviços comerciais | 27,9 | 0,4 | 0 | 6,7 | 7,1 | 20,8 |
| Transportes | 26,8 | 0 | 0,3 | 6,2 | 6,5 | 20,3 |
| Mecânica | 29,9 | 1,3 | 0,3 | 7,1 | 8,7 | 21,2 |
| Têxtil | 29,7 | 2,9 | 2,7 | 6,1 | 11,7 | 18,0 |
| Ind. utilidade pública | 7,0 | — | 0,7 | 0,1 | 0,8 | 6,2 |
| Material de transporte | 29,9 | 1,1 | 0,2 | 6,5 | 7,7 | 22,2 |
| Material elétrico comunicações | 29,9 | 1,4 | 1,9 | 6,1 | 9,4 | 20,5 |
| Papel e papelão | 30,0 | 0,7 | 0,7 | 7,2 | 8,6 | 21,4 |
| Madeira | 29,8 | 2,0 | 0,5 | 6,8 | 9,3 | 20,5 |
| Minerais não-metálicos | 29,8 | 0,4 | 1,8 | 7,0 | 9,2 | 20,6 |
| Serviços pessoais | 24,0 | 0 | 0,2 | 5,6 | 5,8 | 18,2 |
| Produtos de matérias plásticas | 29,9 | 0,1 | 0,8 | 7,3 | 8,2 | 21,7 |
| Vest., calçados e artef. tecidos | 29,9 | 3,7 | 1,5 | 6,0 | 11,2 | 18,7 |
| Editorial e gráfica | 29,8 | 0,1 | 0,5 | 7,3 | 7,9 | 21,9 |
| Com.,inc.,lot. e adm.de imóveis | 29,7 | 0 | 0,5 | 7,2 | 7,7 | 22,0 |
| Bebidas | 29,6 | 0,5 | 1,9 | 7,0 | 9,4 | 20,2 |
| Indústria extrativa mineral | 27,6 | 5,7 | 3,3 | 4,6 | 13,6 | 14,0 |
| Indústrias diversas | 29,7 | 2,1 | 1,6 | 6,1 | 9,8 | 19,9 |
| Aloj. e alimentação | 29,5 | 0,2 | 6,8 | 4,6 | 11,6 | 17,9 |
| Comunicações | 14,4 | — | 1,3 | 2,1 | 3,4 | 11,0 |
| Agricultura e criação animal | 25,3 | 0,4 | 10,3 | 3,2 | 13,9 | 11,4 |
| Borracha | 30,0 | 0,4 | 0,4 | 5,2 | 6,0 | 24,0 |
| Mobiliário | 29,8 | 0,2 | 0,6 | 7,7 | 8,5 | 21,3 |
| Fumo | 29,9 | 0 | 0,2 | 7,5 | 7,7 | 22,2 |
| Prods. farm. e veterinários | 29,9 | 0,5 | 0,1 | 6,7 | 7,3 | 22,6 |
| Prods. perfum. sabões e velas | 29,9 | 0,1 | 1,5 | 7,2 | 8,7 | 21,2 |
| Rep., man. e construções | 29,2 | 0 | 0,1 | 6,6 | 6,7 | 22,5 |
| Couros, peles e prod. sintéticos | 29,8 | 4,6 | 0,6 | 6,0 | 11,2 | 18,6 |
| Diversões | 29,5 | 0 | — | 7,2 | 7,2 | 22,3 |
| Indústria de transformação | 29,7 | 1,2 | 1,2 | 6,6 | 9,0 | 20,7 |
| Brasil | 27,1 | 0,7 | 0,9 | 6,1 | 7,7 | 19,4 |

Fonte: CIEF/SRF/MF.

Os incentivos fiscais reduzem as cargas a que estão sujeitas as diversas atividades e, se concentrados em determinados setores, podem estimular aplicações nos mesmos, através de seu efeito diferencial sobre a remuneração do capital. Verifica-se, entretanto, que a distribuição setorial dos incentivos fiscais é bastante homogênea. Embora existam setores em que o valor total dos mesmos atinge quase 14% da base potencial do imposto (indústria extrativa mineral e agricultura e criação animal), a grande maioria dos setores apresenta alíquotas de incentivos entre 7% e 10%. Entre os 20 setores de maior porte, apenas dois, têxtil e vestuário, calçados e artefatos de tecidos, gozam de incentivos superiores em valor a 10% da base potencial. No setor têxtil isto se deve ao grande volume de exportações e à localização na região Nordeste de muitos estabelecimentos que gozam de isenções ou reduções de imposto. No outro, a principal causa é o grau de abertura do setor. Quatro dos 20 maiores setores apresentam alíquotas de incentivos inferiores a 7% (entidades financeiras, serviços de transporte, indústria de utilidade pública e serviços pessoais). Em todos eles a carga potencial e portanto a base dos incentivos fiscais é consideravelmente reduzida por isenções ou reduções de alíquotas, inerentes ao imposto.

A homogeneidade das distribuições da carga potencial e de incentivos fiscais reflete-se em cargas efetivas pouco diferenciadas. A carga efetiva média na indústria de transformação é de 20,7%, e somente em dois setores as alíquotas diferem da média em mais de 10% — borracha (23,9%) e têxtil (18%). Para o País, a carga efetiva média de imposto é de 19,4%, e em apenas dois dos setores que apresentam alíquotas substancialmente diferentes da média pode-se apontar os incentivos fiscais como a principal causa. Pode-se, portanto, concluir que se os incentivos fiscais relacionados com o IRPJ têm algum efeito sobre a distribuição setorial da produção este é no máximo extremamente modesto.

Este resultado não é surpreendente, visto que o mais importante componente da carga de incentivos, as deduções para investimento, pode ser utilizado por praticamente todos os contribuintes em iguais condições. As diferenças constatadas nos percentuais setoriais da coluna de deduções para investimento são devidas exclusivamente ao gozo de outros incentivos ou de reduções regulamentares de imposto que reduzem a base sobre a qual são calculadas as deduções e, em alguns casos, oferecem um impedimento legal ao gozo das mesmas. Assim, os efeitos diferenciais dos incentivos sobre a rentabilidade dos diversos setores são devidos exclusivamente a reduções ou isenções de imposto e ao estímulo às exportações. Este último, embora possa ser um importante instrumento de promoção de exportações, é de pouca relevância quanto à redução que provoca de carga tributária salvo em setores relativamente pequenos e voltados para o comércio exterior, como a indústria extrativa mineral e a de Couros e Peles, no subsetor de calçados e em alguns segmentos da Indústria Têxtil.

Quanto às reduções e isenções, os dados da tabela 3 refletem o fato de as mesmas serem concedidas, independentemente de localização, às atividades agropastoris, de florestamento, pesqueiras e de hotelaria e para empreendimentos em

geral, desde que localizados nas áreas da Sudam e da Sudene. Assim, este incentivo é importante nos setores alojamento e alimentação (que inclui atividades de hotelaria) e agricultura e criação animal (que engloba as atividades agropastoris, florestamento e pesca). Nos demais setores as alíquotas refletem a maior ou menor concentração da produção setorial nas regiões Norte e Nordeste.

A tabela 4 mostra a distribuição regional das reduções e isenções. Fica evidente que elas são concedidas primordialmente como incentivos ao desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, dado que mais de 75% do valor das mesmas beneficia empresas sediadas nestas regiões. Cabe notar que os dados do IRPJ se referem a empresas e que as sediadas nas demais regiões possuem estabelecimentos operando no Norte e Nordeste; além disto, partes de Minas Gerais e da região Centro-Oeste integram as áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Deste modo, parte das reduções e isenções observadas em outras regiões também estão relacionadas à produção nas áreas destes órgãos. Logo, o percentual citado subestima o valor das reduções e isenções que fazem parte dos programas de desenvolvimento regional.

Tabela 4
Imposto de renda – pessoas jurídicas – exercício de 1975
Distribuição regional das reduções e isenções

| Região | Valor (Cr\$ milhões) | Percentagem do total |
|--------------|-------------------------|-------------------------|
| Norte | 164,4 | 22,7 |
| Nordeste | 386,4 | 53,4 |
| Sudeste | 116,7 | 16,1 |
| Sul | 20,9 | 2,9 |
| Centro-Oeste | 35,5 | 4,9 |
| Brasil | 723,9 | 100,0 |

Fonte: CIEF/SRF/MF.

A tabela 5 apresenta a distribuição das deduções para investimento segundo a destinação dos recursos para o período de 1968 a 1975. Observa-se que aproximadamente metade do valor das mesmas foi destinada à aplicação na área da Sudene. Merece destaque também a elevada participação das atividades de florestamento e reflorestamento na captação de recursos provenientes de incentivos fiscais. A parcela destinada a este setor quase triplicou de 1970 para 1971 como consequência do Decreto-lei n.º 1.134, de 16 de novembro de 1970, que permitiu que até 50% do imposto devido fosse aplicado para esta finalidade durante o exercício a que se refere o imposto. Anteriormente, os incentivos destinados a esta atividade eram os

regidos pela Lei n.º 5.106, que permitia deduções do imposto de quantias aplicadas durante o ano-base.²² A partir de 1971 a participação deste setor no total de recursos disponíveis cresceu moderadamente, atingindo 25,8% em 1975, um percentual muito maior que o destinado a empreendimentos situados na área da Sudam (15,8%).

Tabela 5
Imposto de renda — pessoas jurídicas
Distribuição das deduções para investimento segundo a
destinação dos recursos — exercícios de 1968 a 1975
(%)

| Destinação dos recursos | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sudam | 22,8 | 23,4 | 21,9 | 20,4 | 17,2 | 16,2 | 18,2 | 15,8 |
| Sudene | 64,5 | 56,4 | 53,7 | 45,6 | 45,9 | 47,1 | 46,5 | 50,2 |
| Pesca | 6,1 | 12,5 | 13,4 | 9,8 | 6,3 | 4,4 | 2,5 | 1,9 |
| Turismo | 5,0 | 4,0 | 3,9 | 4,0 | 4,4 | 5,1 | 4,3 | 2,3 |
| Florestamento e reflorestamento | 1,6 | 3,7 | 6,6 | 17,9 | 22,9 | 23,8 | 24,7 | 25,8 |
| Embraer | — | — | 0,1 | 1,9 | 2,7 | 2,9 | 3,2 | 3,2 |
| Espírito Santo | — | — | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*

4. Os sistemas de incentivos setoriais e regionais

As reduções e isenções e as deduções para investimento são instrumentos que lado a lado com outros pretendem estimular a produção de determinados setores e regiões. Para os incentivos setoriais este é o objetivo final. Para os que fazem parte de programas de desenvolvimento regional, que são os mais importantes, o estímulo à produção é apenas um meio de atingir o objetivo último que é reduzir as disparidades de renda entre as regiões Norte e Nordeste e as demais.

O papel das deduções para investimento seria criar uma disponibilidade de capital de risco que os empresários interessados, independentemente da posse do capital, pudessem investir nos setores e regiões a desenvolver. As reduções e isen-

²² Lei n.º 5.106, de 2 de setembro de 1966. Estes estímulos permaneceram em vigor paralelamente aos concedidos pelo Decreto-lei n.º 1.134, sendo extintos a partir de 1.1.77 pelo Decreto-lei n.º 1.503, de 23 de dezembro de 1976.

ções do IRPJ proporcionariam um aumento artificial da remuneração do capital nestes empreendimentos. Elas também garantiriam a reinversão nestes setores e regiões desta parte dos lucros, em alguns casos acompanhada de recursos próprios que obrigatoriamente as complementam. As reduções de imposto de importação e IPI incidentes sobre máquinas e equipamentos importados completariam o quadro, reduzindo o custo dos investimentos. Em conjunto com as reduções e isenções de IRPJ elas aumentariam a rentabilidade dos empreendimentos, tornando-os pelo menos tão atrativos quanto as alternativas de investimentos existentes. Conseguir-se-ia assim desenvolver os setores e regiões selecionados sem a intervenção direta do governo na produção, tendo este apenas o papel de orientar e regular a aplicação dos recursos.

Tal esquema é capaz de funcionar, embora com efeitos colaterais indesejáveis, no caso de incentivos setoriais em que o objetivo é meramente alocativo. Para programas de desenvolvimento regional, nos quais o objetivo é primordialmente distributivo, argumenta-se adiante que este esquema é nocivo.

As deduções para investimento possuem efetivamente a virtude de criar uma disponibilidade de capital de risco para os setores ou regiões que se deseja desenvolver. Afora isto, em vista da uniformidade do incentivo, elas não são mais que meras reduções uniformes do imposto sobre a renda do capital próprio das empresas. Assim sendo, elas não têm qualquer efeito diferencial sobre a remuneração deste capital entre setores e entre regiões. Deste modo, não são capazes de tornar atrativa a entrada autônoma de recursos nos setores e regiões que se deseja estimular. Por aumentarem uniformemente a remuneração líquida de imposto do capital próprio elas tendem a favorecer o uso mais intensivo deste fator. Até o ponto em que o capital próprio substitui a utilização de capital de terceiros, este efeito é benéfico do ponto de vista de eficiência, visto contrariar um estímulo à utilização excessiva deste último fator, provido pelo próprio imposto.²³ No entanto, a maior utilização de capital próprio pode substituir o fator mão-de-obra e, neste caso, estaria causando um crescimento da relação capital/trabalho. É importante obser-

²³ É comum encontrar-se na literatura a afirmativa de que o imposto de renda das empresas é um imposto sobre a remuneração do capital próprio das mesmas, uma vez que a remuneração do capital de terceiros (juros, aluguéis, *royalties*) é deduzida da base do imposto. Haveria assim um estímulo à utilização ineficientemente excessiva de capital de terceiros na produção. Esta afirmativa só é verdadeira na medida em que a remuneração do capital de terceiros escapa à tributação pelo IRPJ. De fato, a parcela de aluguéis que constitui pagamentos a pessoas físicas escapa ao imposto. Mas os juros, os *royalties* e os aluguéis pagos a outras pessoas jurídicas são tributados como receitas destas empresas. Neste caso, só há um estímulo à utilização excessiva de capital de terceiros se houver um diferencial entre a carga tributária sofrida por estas formas de remuneração e a que sofre o capital próprio. Constatamos na tabela 3 que a carga potencial sofrida pelas entidades financeiras, e portanto pelos juros, é menor que a dos demais setores (salvo indústria de utilidades públicas e serviços de comunicações). Assim, há um estímulo ao financiamento por endividamento que é contrariado pelas deduções para investimento. O efeito destas é, no entanto, pequeno, pois também as entidades financeiras têm direito a tal estímulo, embora a base de cálculo do mesmo seja relativamente menor neste setor, devido à menor alíquota de carga potencial.

var que tal efeito não seria restrito aos setores e regiões que se deseja estimular. Ele estaria presente em todas as atividades do país, visto que a redução do imposto é geral. O diferencial que se observa entre as relações capital/trabalho de projetos que utilizam recursos de incentivos fiscais e de outros empreendimentos não pode ser creditado às deduções para investimento.

Ao contrário das deduções para investimento, as reduções e isenções têm um efeito diferencial bastante acentuado, visto que a concessão das mesmas é concentrada nos setores e regiões que se quer estimular. Elas são capazes de criar atrativos para a entrada de capital nestes setores e regiões, tendo porém uma importante deficiência: como somente a parcela do valor adicionado que cabe ao capital próprio é beneficiada, há um incentivo à escolha da técnica mais intensiva em capital entre as disponíveis para a produção em um dado setor, bem como, no caso dos incentivos regionais, a desenvolver a produção de setores que utilizem com mais intensidade este fator. A criação de emprego por parte dos novos empreendimentos é necessariamente diminuta.

Em resumo, pode-se concluir que os dois tipos de incentivos considerados são aptos a criar produção, desde que as reduções ou isenções de imposto de renda, imposto de importação e IPI sejam suficientes para elevar a rentabilidade dos empreendimentos incentivados a níveis comparáveis com os de alternativas de investimento disponíveis. Eles reduzem, entretanto, a criação de emprego na economia como um todo e, particularmente, nos setores e regiões estimulados.

No papel de incentivos regionais, as deduções para investimento e as reduções e isenções de imposto devem ser avaliadas sob a ótica da renda. Verificou-se nas tabelas 4 e 5 que mais de três quartos do valor das reduções e isenções beneficiam empreendimentos das regiões Norte e Nordeste e que cerca de dois terços das deduções para investimentos são aplicadas em projetos situados nas mesmas. Estes projetos criam capacidade produtiva. Mas pouco importa que a capacidade produtiva destas regiões cresça aceleradamente se isto não implicar um crescimento paralelo do nível de seu bem-estar. Interessa portanto saber qual a contribuição dos incentivos fiscais para o crescimento da renda dos habitantes da região e para a redução das disparidades regionais.

Os incentivos fiscais, ao aumentarem a capacidade produtiva, gerariam renda para os habitantes destas regiões por meio dos seguintes mecanismos:

- a) durante a execução dos projetos, os gastos em investimento gerariam renda para a região diretamente e através do efeito multiplicador;
- b) os novos empreendimentos, uma vez em funcionamento, gerariam renda diretamente e através do efeito multiplicador;
- c) os novos empreendimentos criariam produção induzida, via demanda por produtos intermediários, e decorrente, via oferta de produtos intermediários e necessidade de produção de bens complementares. A produção induzida e decorrente criaria renda como em *a* e *b*.

Dois trabalhos do Ipea, um sobre a área da Sudene e outro sobre a da Sudam,²⁴ apresentam quadros semelhantes: os novos projetos são caracterizados por criação de emprego muito aquém da desejável, altas relações capital/trabalho e baixa participação da mão-de-obra no valor adicionado. A pesquisa mencionada que diz respeito à área da Sudene estima que a participação de salários e ordenados no valor adicionado é de 17,2% para os novos projetos, 22,5% para o Nordeste e 24,1% para o Brasil. Para os novos projetos, a remuneração do capital próprio corresponde a cerca de 60% do valor adicionado.²⁵ O mesmo trabalho indica que dois terços dos gastos em investimentos destes projetos são realizados fora da região e estima que aproximadamente 50% da demanda intermediária por parte dos estabelecimentos criados com recursos de incentivos fiscais seria atendida por empreendimento localizados na região.²⁶

A tabela 6 apresenta a distribuição geográfica das deduções para investimentos concedidas. Cerca de 50% destes estímulos são usufruídos por empresas localizadas em São Paulo (que corresponde à 8.^a Região Fiscal), 75% pelas sediadas na região Sudeste e 90% pelas situadas nas regiões Sudeste e Sul. Portanto, o capital investido no Norte e Nordeste em decorrência do gozo de benefícios fiscais, e conseqüentemente o lucro por ele gerado, pertence quase integralmente a empresas sediadas nas regiões mais desenvolvidas do país.

Nestas circunstâncias, os mecanismos de geração de renda *a* e *c* citados não são capazes de reduzir as disparidades regionais. As regiões Norte e Nordeste possuem graus de abertura elevados, implicando propensões marginais a importar altas e, portanto, multiplicadores da renda relativamente pequenos. Se apenas um terço dos gastos em investimentos dos projetos e metade dos gastos em bens intermediários dos empreendimentos são realizados no Nordeste, é evidente que o acréscimo à renda da região provocado pelos mecanismos *a* e *c* é modesto e mesmo menor do que a geração de renda por eles provocada fora da mesma. Tendo em vista que a participação de salários e ordenados no valor adicionado para o Nordeste como um todo é estimada em 22,5%, a maior parte da renda adicional é também exportada: só não seria se a participação de residentes da região no capital próprio dos empreendimentos situados no Nordeste fosse elevada. Da mesma forma que nos mecanismos *a* e *c* e com maior intensidade, a maior parte da renda gerada por meio de *b* é apropriada por residentes de outras regiões.

A deficiência básica dos incentivos regionais, particularmente das deduções para investimento, é que, ao mesmo tempo em que criam uma disponibilidade de

²⁴ Goodman, D. E. & Albuquerque, R. C. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1974; e Mahar, D. J. *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1978.

²⁵ Id. *ibid.* p. 262 e 268. A tabela IX.19 deste trabalho mostra que os lucros correspondem a 48% e a depreciação a 13,3% do valor adicionado bruto. Portanto o lucro bruto corresponde a 61,3% do valor adicionado bruto e o lucro líquido a 55,4% do valor adicionado líquido.

²⁶ Id. *ibid.* p. 306 e 309.

Tabela 6
Imposto de renda – pessoas jurídicas
Distribuição regional das deduções para investimento concedidas –
exercício de 1975

| Região | Valor (Cr\$ milhões) | Porcentagem do total |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|
| Norte | 33,1 | 0,6 |
| 2. ^a Região Fiscal | 33,1 | 0,6 |
| Nordeste | 253,9 | 4,9 |
| 3. ^a Região Fiscal | 44,8 | 0,9 |
| 4. ^a Região Fiscal | 106,8 | 2,0 |
| 5. ^a Região Fiscal | 102,3 | 2,0 |
| Sudeste | 3.925,0 | 75,3 |
| 6. ^a Região Fiscal | 349,4 | 6,7 |
| 7. ^a Região Fiscal | 1.011,5 | 19,4 |
| 8. ^a Região Fiscal | 2.564,1 | 49,2 |
| Sul | 774,1 | 14,9 |
| 9. ^a Região Fiscal | 370,5 | 7,1 |
| 10. ^a Região Fiscal | 403,6 | 7,8 |
| Centro-Oeste | 223,7 | 4,3 |
| 1. ^a Região Fiscal | 223,7 | 4,3 |
| Brasil | 5.209,8 | 100,0 |

Fonte: CIEF/SRF/MF.

capital de risco para investimento nas regiões prioritárias, eles atribuem a posse do mesmo, e portanto as rendas futuras que ele gerará, aos detentores do capital próprio já existente das empresas do país. Alguns dados sobre os rendimentos brutos declarados na cédula *F* do imposto de renda de pessoas físicas de 1975 (lucros e dividendos) servem para ilustrar o que isto representa em termos de concentração da riqueza:

- a) dos mais de 13 milhões de contribuintes do imposto de renda de pessoas físicas, apenas cerca de 475 mil, ou seja, aproximadamente 3,6% dos contribuintes, declararam rendimentos na cédula *F*;
- b) dos declarantes da cédula *F*, 12.517 possuíam rendimentos brutos totais acima de Cr\$ 289.300,00. Estes indivíduos – menos que 0,1% do total de contribuintes – detinham 26,8% dos rendimentos declarados na cédula *F*;
- c) dos declarantes da cédula *F*, 38,6% são residentes de São Paulo, 66,2% da região Sudeste e 86% das regiões Sudeste e Sul. Estes detinham, respectivamente, 41,9%, 67,4% e 84,2% dos rendimentos da cédula.

Deste modo, ainda que se mostre que os incentivos fiscais são de vital importância para o crescimento da capacidade produtiva das regiões Norte e Nordeste, pode-se concluir que o objetivo último dos mesmos — reduzir as disparidades regionais de renda — não é atingido: a renda ali criada é em grande parte exportada para outras regiões. Mesmo que os lucros fossem reinvestidos, estes benefícios fiscais teriam o efeito de concentrar a riqueza e as rendas futuras nas regiões mais desenvolvidas do país, alcançando-se a antítese do que se almeja.

5. Sugestões

Um programa que visa acelerar o desenvolvimento de certos setores ou regiões supostamente se origina da constatação de que tais atividades, embora apresentem elevado retorno social (incluído nesta medida o valor que se atribui aos efeitos distributivos), têm retorno privado insuficiente para induzir os empresários a se engajarem nas mesmas. Admitindo que não se deseje a intervenção direta do governo na produção, é necessário estimular o setor privado a empresariar tais atividades, aumentando artificialmente a rentabilidade de empreendimentos do setor ou região. A redução do IRPJ é uma maneira simples de se obter tal efeito, desde que o retorno bruto destas atividades seja pelo menos igual ao retorno líquido de imposto das alternativas de investimento.

Entretanto, além de induzir os empresários a investir nas atividades que se deseja desenvolver, é necessário indicar-lhes os fatores responsáveis pelo alto retorno social das mesmas, ou seja, o aumento artificial da rentabilidade deve estar associado à presença destes fatores no empreendimento incentivado. No Brasil, e principalmente no Norte e Nordeste, o principal responsável pelo alto retorno social das aplicações é a criação de renda para o fator trabalho, em particular para a mão-de-obra não-especializada. A redução de IRPJ falha porque associa a maior rentabilidade à criação de renda para o fator capital: seu valor é tão maior quanto maior o lucro. A sugestão quanto a este instrumento fiscal é, portanto, que o mesmo deve continuar a ser utilizado, devido à simplicidade com que obtém o necessário aumento de rentabilidade para as atividades a desenvolver. No entanto, o valor da redução a conceder deve ser função da folha de salários do empreendimento ou, se administrativamente viável, da parcela da mesma que corresponde a pagamentos à mão-de-obra não-especializada. Se este instrumento não for suficiente para tornar os empreendimentos que se pretende estimular tão atrativos quanto outras alternativas, pode-se recorrer a reduções de IPI (como as que hoje beneficiam o setor siderúrgico)²⁷ e, se necessário, até mesmo às reduções de contribuições para a previdência.

Quanto às deduções para investimento, verificou-se que elas são pouco mais que doações do governo aos proprietários do capital próprio das empresas. Como

²⁷ Decreto-lei n.º 1.547, de 18 de abril de 1977.

tal, concentram a riqueza nas regiões mais desenvolvidas e nas classes de renda mais elevadas, sendo frontalmente contrárias aos objetivos redistributivos, tanto regional como pessoal. Cabe, portanto, extingui-las, notando porém que algum outro instrumento deve substituí-las no papel de criar uma disponibilidade de recursos para aplicações em setores e regiões a estimular. Uma alternativa seria a criação de novas linhas de crédito, subsidiado ou não. Mas o crédito, se subsidiado, teria efeitos distributivos semelhantes aos das deduções para investimento e, se não subsidiado, afetaria a rentabilidade e o risco da aplicação de recursos próprios, provavelmente inibindo os investimentos. É preferível que os recursos sejam disponíveis na forma de capital de risco.

Para que se consiga alguma redistribuição de renda regional e pessoal, é necessário que uma parcela maior do valor adicionado pelos empreendimentos estimulados seja apropriada por fatores possuídos por residentes da região e por indivíduos das classes de renda mais baixas. Evidentemente, tal fator é o trabalho. A remuneração da mão-de-obra pode ser aumentada via aumento das folhas de salários ou por meio de participação nos lucros das empresas. A folha de salários é determinada pelo nível de salários, cuja diferenciação artificial entre regiões é impraticável, e pelo número de empregos que, embora possa ser maior que o dos presentes projetos, é limitado pela tecnologia disponível. Deste modo, no que toca a empreendimentos privados, a melhor forma de aumentar a participação da mão-de-obra no valor adicionado parece ser atribuir-lhe uma parcela dos lucros.^{2 8} Isto pode ser conseguido através das seguintes medidas:

- a) extinção das deduções para o Finor, Finam, Fiset e Funres e conseqüente cobrança do imposto; término da dedução para a Embraer no prazo previsto (1980);
- b) vinculação, a exemplo do PIS, de percentuais do imposto de renda devido para estes fundos. Os percentuais poderiam variar de um exercício para outro em função das necessidades verificadas de recursos;
- c) os fundos de investimentos participariam do capital de empreendimentos de suas respectivas áreas de atuação de forma semelhante à atual, ou seja, através da subscrição de ações preferencialmente sem direito a voto mas com participação nos resultados no mínimo em condições semelhantes às das demais classes de ações;
- d) os resultados obtidos pelo Finam, Finor, Fiset e Funres seriam, em parte, utilizados para realimentar estes fundos. O restante seria distribuído aos trabalhadores do Norte e Nordeste e do Espírito Santo por mecanismos semelhantes ao do PIS ou mesmo por meio do próprio PIS.

^{2 8} Os governos estaduais e municipais poderiam aumentar a participação do trabalho na renda através da ampliação de serviços que utilizem intensamente este fator. Este instrumento não é discutido aqui, embora possa-se pensar em desviar parte dos recursos atualmente destinados a incentivos fiscais para esta finalidade.

Estas medidas permitiriam que as regiões Norte e Nordeste apropriassem uma parcela maior do valor adicionado dos novos empreendimentos, além de beneficiarem-se dos resultados do Fiset. A renda gerada seria atribuída, na maior parte, a indivíduos das classes de renda mais baixas, contribuindo para melhorar a distribuição pessoal da renda destas regiões. Entretanto, os benefícios destas alterações só seriam colhidos em um prazo relativamente longo, à medida que os novos investimentos maturassem.

Os incentivos fiscais não são instrumentos capazes de oferecer resultados a curto prazo. Se isto é um problema, convém reconsiderar a validade dos atuais objetivos, particularmente dos setoriais, bem como estudar a possibilidade de desviar parte dos recursos gerados pelas atuais deduções para investimentos para financiar outros instrumentos que ofereçam resultados mais imediatos. Convém eliminar o estímulo fiscal ao endividamento externo e utilizar os recursos para outras finalidades. Carecem também de análise os resultados alcançados pelo PIN e pelo Proterra. Estima-se que, em 1978, as deduções para investimentos, as reduções de imposto incidente na fonte sobre juros de empréstimos externos, o PIN e Proterra representaram em conjunto recursos da ordem de Cr\$ 35 bilhões. É possível que pelo menos Cr\$ 10 bilhões pudessem ser liberados para outros usos (somente a extinção da redução do imposto sobre juros garantiria quase Cr\$ 6 bilhões). Para se ter uma idéia do que isto representa, se o governo resolvesse construir pirâmides na caatinga e gastasse um quarto destes recursos na aquisição de pedras, poderiam ser criados mais de 350 mil novos empregos remunerados com 13 salários mínimos anuais. Não é difícil imaginar programas que sejam mais benéficos que o de construção de pirâmides.

Abstract

Since the early 60's a large number of tax incentives – aiming at many different purposes – has been enacted in Brazil. The company income tax (IRPJ) turned out the most significant vehicle through which tax preferences were allowed for in the legislation.

This article analyses the IRPJ incentives with special focus on those which are at one time the most significant in terms of money value and the less effective as far as their intended objective is concerned: tax incentives for regional development. The analysis leads to the conclusion that the IRPJ incentives have brought undesirable effects on allocation of resources and personal income distribution; fostered a strong tax revenue erosion; and failed to accomplish their main objective: reduction of regional income disparities. Suggestions are made to correct the shortcomings brought out in the analysis.