

Composição setorial dos incentivos às exportações brasileiras*

Armando Castelar Pinheiro**

Cláudia Pio Borges**

Sonia Zagury**

Mário Mesquita**

Este artigo analisa a política de incentivos fiscais e creditícios às exportações no período 1980-91, quantificando-os para 23 setores. Os resultados mostram que há elevada variância intersetorial nas taxas de incentivo; que essas diferenças se mantêm relativamente estáveis no período analisado e que não parece haver relação significativa entre a magnitude dos incentivos e a participação na pauta ou a taxa de crescimento real das exportações dos 23 setores. Conclui-se ainda que o sistema de incentivos discriminou consistentemente a agricultura, a extrativa mineral e as manufaturas intensivas em mão-de-obra. O setor material de transporte foi o mais beneficiado, recebendo sozinho 25% do total dos incentivos.

1. Introdução; 2. Evolução histórica da política de promoção às exportações; 3. Metodologia de cálculo dos principais incentivos às exportações; 4. Análise dos resultados e observações finais.

1. Introdução

Um dos poucos progressos alcançados pela economia brasileira na década de 80 foi sua maior inserção na economia mundial pelo crescimento acelerado das exportações, que no período 1979-89 aumentaram a uma taxa real de 7,7% ao ano. Um determinante que se reputa na literatura como

* Os autores agradecem o auxílio de José Mauro Moraes na obtenção de dados sobre a Befiex, o apoio computacional de Carmem Falcão Argolo, assistência de pesquisa de Cláudia Costa e o financiamento do projeto Gesep/Bird 2347-BR e do CNPq, processo 350083/92-4. Comentários de um parecerista desta Revista a uma versão preliminar do artigo contribuíram significativamente para melhorá-lo. Obviamente, os autores são os únicos responsáveis pelos erros e omissões remanescentes.

** Do Ipea/Dipes.

essencial para esse ganho de competitividade, principalmente no caso dos produtos manufaturados, é a política de incentivos às exportações implementada no período. É compreensível, assim, o interesse que esse tema suscita entre os economistas do país. Nesse sentido, poderiam ser citados, entre os estudos mais importantes do ponto de vista metodológico, e sem pretender ser exaustivo, os trabalhos de Musalem (1981), Braga (1981); Oliveira (1984), Baumann & Moreira (1987), Bontempo (1988), Pianni et alii (1988) e Baumann (1989).¹

A política de incentivos esteve focada desde o seu início nos produtos manufaturados, na medida em que estes eram mais afetados pelo viés antiexportação implícito na estratégia de substituição de importações. Talvez por isso, e em contraste com o grande número de estudos que analisam os incentivos no nível agregado, são poucos os trabalhos na literatura que estimam a estrutura de incentivos no Brasil por atividades. Quatro exceções a essa regra são Mendonça de Barros et alii (1975), que relacionam a eficiência produtiva local com os incentivos para 60 produtos agrícolas e industriais; Pastore et alii (1978), que quantificam para o ano de 1975 os incentivos de isenção de IPI e ICM, dos créditos-prêmio de IPI e ICM e do *drawback* segundo os 99 capítulos da NBM; Baumann & Braga (1986), que calculam os incentivos financeiros de pré-embarque no nível setorial para 1982 e 1983; e Coes (1988), que obtém estimativas setoriais para vários incentivos no período 1963-77.

Medidas agregadas tanto do crescimento das exportações como dos incentivos mascaram, contudo, desempenhos setoriais bastante distintos. Estudos para a década de 70, por exemplo, mostram que a política de incentivos fiscais e creditícios discriminou consistentemente a agricultura e as manufaturas intensivas em mão-de-obra, com impactos nocivos sobre a eficiência alocativa e a distribuição da renda — em termos funcionais, regionais e intersetoriais — na economia brasileira (Mendonça de Barros et alii, 1975; Pastore et alii, 1978; e Coes, 1988).

Duas questões se colocam a partir dessas constatações: i) em que medida esses padrões discriminatórios se mantiveram na década de 80 e ii) até que

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

ponto a política de incentivos, apesar dos custos envolvidos, foi bem-sucedida no desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas nos setores incentivados. O objetivo deste trabalho é tentar responder, ainda que parcialmente, a essas questões. Para isso se quantificam e analisam os incentivos concedidos à exportações dos 23 gêneros definidos pelo IBGE no período 1980-91. Oito incentivos mais importantes são avaliados: isenções de IPI e ICM, crédito-prêmio IPI, *drawback*, Befiex, redução de imposto de renda e incentivos financeiros pré e pós-embarque.

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

2. Evolução histórica da política de promoção às exportações

A origem dos incentivos às exportações remonta à década de 50. Com a intensificação do processo de substituição de importações, e o decorrente viés antiexportador,² o comércio exterior brasileiro passou a se caracterizar pelo uso de expedientes cambiais para incentivar as exportações não-tradicionais. No período 1947-53, o governo estabeleceu as “operações vinculadas”, que facultavam aos exportadores vender divisas diretamente aos importadores cadastrados na Divisão de Importação e Exportação do Banco do Brasil, a Cexim, o que permitia um câmbio favorecido para determinadas transações. Em janeiro de 1953, o governo alterou o sistema cambial, determinando o acesso ao mercado “livre” para as exportações não-tradicionais e ao mercado oficial para as transações financeiras (conta capital) e de serviços. Posteriormente, o sistema de restrição de cambiais foi substituído por um sistema de leilões que funcionava, na prática, como um sistema de taxas múltiplas. Quanto às exportações, as cambiais eram oferecidas à taxa oficial acrescida de prêmios (bonificações) diferenciados de acordo com o tipo de mercadoria transacionada.

O sistema de prêmios às exportações prosseguiu até 1960. Contudo, o fraco desempenho exportador entre 1957 e 1960 levou a uma desvalorização

² Três fatores são apontados para explicar o caráter antiexportador do processo de substituição de importações. Primeiro, esta política torna a economia fechada e não competitiva, com impactos negativos sobre os preços dos insumos usados pelos exportadores. Segundo, preços domésticos mais altos tornam o mercado nacional mais atrativo para um potencial exportador. Terceiro, as altas tarifas tornam o câmbio sobrevalorizado, desestimulando as vendas externas.

de 40% do cruzeiro e à unificação parcial do sistema cambial. A maioria das transações foi transferida para o mercado “livre”, de acordo com a Instrução 204 da Sumoc. Com o maior realismo cambial então adotado, as exportações cresceram, revertendo o quadro deficitário da balança comercial. Entretanto, já em meados de 1961 a taxa de câmbio tinha sofrido uma valorização real diante da aceleração inflacionária. Os exportadores passaram a cobrar prêmios (“bonecos”) sobre a taxa oficial em que realizavam suas operações. Essa prática, embora não fosse oficial, permaneceu até 1964, quando a maior parte das transações voltou a ser feita no mercado “livre”.

Desde os anos 50 a política de comércio exterior sofria críticas, tanto de exportadores tradicionais, prejudicados pelo “confisco cambial”, como de potenciais exportadores, que se sentiam desestimulados pela permanente sobrevalorização do cruzeiro. A constatação de que era preciso incrementar a geração de divisas levou o governo Castelo Branco a adotar uma política de estímulos às exportações não-tradicionais, notadamente de manufaturados. Segundo documento elaborado pelo Ministério do Planejamento em 1964:

“As falhas apontadas em nossa política de comércio exterior e industrialização estão a exigir providências urgentes, com vistas à sua correção, sem o que não seria possível recuperar o ritmo de desenvolvimento econômico alcançado em anos recentes. Sendo hoje difícil comprimir a propensão média a importar, é indispensável, para aquele fim, que se dê incremento às nossas exportações (...). Em particular, impõe-se um grande esforço de exportações de produtos industriais, o qual, além de contribuir diretamente para reduzir o “déficit” potencial do balanço de pagamentos, assegurará condições de maior eficiência para o parque industrial, ao propiciar-lhe as economias de escala que resultarão do maior volume de produção.” (Miniplan, 1964. XV-9.)

Diversos autores (como Coes, 1988, e Braga & Tyler, 1990) caracterizam o período 1964-74 como um marco na história da atividade exportadora, devido às mudanças introduzidas pela política de incentivos às exportações de manufaturados.

Em junho de 1964, o governo adotou medidas no sentido de implementar o *drawback* — um incentivo fiscal existente desde a reforma tarifária de 1957, que permitia a isenção do pagamento de IPI, imposto de importação e outras taxas na importação de insumos que integrassem a produção de bens manufaturados a serem exportados. Outros incentivos foram criados nessa época. Em 1964, as exportações de produtos industrializados passaram a ser isentas de IPI. A partir de 1967, essa isenção passou a cobrir também o ICM. Além disso, em ambos os casos, os exportadores ainda se

beneficiavam do direito de manter créditos fiscais relativos a impostos sobre insumos que entrassem na composição do produto exportado.

Em agosto de 1964 foi criada a primeira linha de crédito para financiamento de capital de giro, o Fundo de Democratização do Capital de Giro (Fundece), que entretanto não chegou a operar de fato. Entre os incentivos creditícios estabelecidos posteriormente, cabe destacar na categoria de pré-embarque o Fundo de Financiamento à Exportação (Finex), criado em junho de 1966 e destinado ao financiamento das vendas externas de bens de capital e bens de consumo duráveis, e o sistema de financiamento para capital de giro, destinado a empresas produtoras de mercadorias industrializadas para exportação, criado em novembro de 1967. Na categoria dos financiamentos de pós-embarque, a equalização das taxas, criada através da Resolução 509 do CMN, e o financiamento direto ao exportador com recursos do Finex correspondiam às linhas de maiores participações.

Em 1969 e 1970 foram criados, respectivamente, dois subsídios fiscais, os créditos-prêmio de IPI e ICM. Ambos estabeleciam que os exportadores de manufaturados seriam restituídos dos valores dos impostos se estes fossem devidos, com base de cálculo no valor FOB das exportações. Esses créditos podiam ser utilizados na compensação de débitos de IPI e ICM referentes a operações internas. O lucro auferido nas exportações foi excluído da base de cálculo do imposto de renda a partir de 1971, o que veio também a constituir um subsídio importante às empresas exportadoras da maioria de produtos manufaturados e semimanufaturados.

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

A política de incentivos às exportações se tornou um elemento fundamental na estratégia de reação às crises externas das décadas de 70 e 80. A Befiex, por exemplo, foi flexibilizada a partir de 1975, abrangendo compromissos de exportações de valores crescentes, que chegaram a 16% das vendas externas de manufaturados ao final dos anos 70 (ver Silva, 1990). Somente em dezembro de 1979, o governo desvalorizou o cruzeiro em 30%, simultaneamente suspendendo, sob pressões do Gatt, a concessão do crédito-prêmio de IPI e reduzindo significativamente os incentivos financeiros. No agregado, o valor dos incentivos às exportações recuou de 67,5% do FOB exportado de manufaturados em 1979 para 45,1% deste total em 1980 (tabela 1). Em abril de 1981, contudo, o crédito-prêmio de IPI foi restabelecido com uma alíquota de 15%, enquanto cresciam em importância os

incentivos financeiros (tabela 1). Essa recuperação teve, porém, vida curta, com a redução dos incentivos financeiros a partir de 1983 e a extinção do crédito-prêmio de IPI em abril de 1985. O agravamento das restrições financeiras na segunda metade da década de 80 levou à interrupção da maioria das linhas de crédito. O Finex e a resolução 509 foram, de fato, desativados ao final do governo Sarney. A partir de 1983, os estímulos às exportações resultariam principalmente de uma política cambial mais ativa e dos programas de importação bastante favoráveis que eram permitidos às firmas exportadoras, incluída aí a maior facilidade na obtenção de guias de importação.

As principais iniciativas do governo Collor no campo do comércio exterior estiveram relacionadas à liberalização das importações. Esta, segundo o governo, beneficiaria as exportações, na medida em que as empresas poderiam importar bens intermediários e de capital livremente e não mais sob “regimes especiais”. O governo manteve a isenção de IPI e ICMS para as exportações de manufaturados, prática aceita pelo Gatt. Foram fatores adicionais de estímulo às exportações o desaquecimento do mercado interno e a desvalorização do cruzeiro. Em abril de 1990 o governo extinguiu os subsídios à exportação, aboliu a Befiex (mantendo a validade dos contratos em vigor) e a discriminação favorável, para fins de imposto de renda, dos lucros derivados das exportações (Lei 8.034 de 12.4.90). O *drawback*, que o Gatt não considera um subsídio, foi preservado.

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

Em 1990, o financiamento das exportações dependeu basicamente de operações privadas, como a securitização. Para os bens de capital, contudo, o financiamento pré-embarque foi retomado ainda no final de 1990, com a criação do Finamex, operado pelo BNDES. O Finamex foi estendido a operações pós-embarque em agosto de 1991. O financiamento pré-embarque está limitado a 70% do valor da operação, a taxa de juros cobrada é a

Libor mais 2% e o período máximo de financiamento é de 30 meses. No financiamento pós-embarque, o crédito limita-se a 85%, a taxa de juros é fixa em 7,5% anuais para as exportações destinadas aos países da Alalc, sendo negociada caso a caso para outros países, e o período máximo de financiamento é de 96 meses.

Somente em agosto de 1991 o governo regulamentou o Programa de Financiamento às Exportações, o Proex, que absorveu as linhas de crédito Finex ainda ativas e reintroduziu o sistema de equalização das taxas de juros vigentes à época do Finex e da Resolução 509. O Proex está voltado basicamente para as exportações de bens de capital. Os recursos do Proex podem ser empregados para descontar notas referentes à exportação de bens ou para financiar a exportação de serviços. O limite de crédito é de 85%, para produtos com índice de nacionalização superior a 80%. (Produtos com índices de nacionalização inferiores têm limites mais restritos.) Como nos demais casos, a taxa de juros de referência é a Libor. Embora os recursos destinados ao Proex sejam bastante reduzidos³ e a lista de produtos (bens de capital em 99% dos casos) seja muito limitada, as exportações têm reagido positivamente, ainda que somente devido à mera estabilização das regras de exportação.

Em fevereiro de 1992 o governo lançou a Política Ativa de Comércio Exterior (Pace), um conjunto de medidas destinado a incentivar as exportações brasileiras. Esse programa teve, segundo o próprio governo, dupla justificativa: de um lado, auxiliar o processo de reestruturação do parque industrial, possibilitando às empresas nacionais uma maior penetração nos mercados externos, e, de outro, atuar contraciclicamente, atenuando o impacto da política de estabilização sobre o nível de emprego. De fato, o lançamento do programa não pode ser dissociado das pressões sobre o governo decorrentes da prolongada recessão.

Dentre as medidas adotadas na Pace, diversas referem-se ao Proex. Foi aprovado pelo Legislativo projeto de lei que permite a emissão de títulos públicos federais com correção cambial para lastrear o pagamento da equalização das taxas de juros. Essa medida visa atrair o setor privado para o financiamento às exportações, dando ao banco financiador a garantia de que a União assumirá o compromisso de equalização das taxas de juros até o final do empréstimo. O governo modificou os critérios para a determinação do prazo de financiamento, que passou a depender preponderantemente do valor da operação, em lugar da natureza do produto. Foi anunciada também a ampliação das listas de produtos elegíveis para financiamento.

³ O Orçamento da União destinou ao Proex, em 1992, US\$623 milhões, sendo US\$490 milhões para operações de financiamento (normalmente para países em desenvolvimento) e o restante para a equalização dos juros (em sua maioria para exportações para países industrializados (*Gazeta Mercantil*, 15.12.92).

Uma das principais alterações no Proex foi com relação às taxas de juros, que passaram a ter como base a Libor vigente na data do embarque, dentro da opção de taxa fixa. Foi também criada a opção por taxa flutuante, tendo como encargo a Libor correspondente ao período de amortização (trimestral ou semestral), vigente na data do embarque e no início de cada período. Anteriormente a equalização era feita considerando-se juros de 8% e 8,5% ao ano. Além disso, o governo comprometeu-se a rever a legislação sobre o seguro de crédito à exportação, de modo a reduzir o risco da atividade exportadora, favorecendo a alavancagem das exportações de maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

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

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

Determinou-se que o Banco Central emitiria carta circular permitindo remessas de divisas para o pagamento de despesas relacionadas às operações de exportação. O Departamento da Receita Federal colocaria em funcionamento as estações aduaneiras, entrepostos e terminais retroportuários alfandegários e implementaria a autorização de “depósitos aduaneiros de distribuição”, de forma a permitir a criação de estoques de mercadorias destinadas à exportação ou à reexportação. No campo dos transportes a ação governamental estaria centrada na Reforma Portuária, incorporada no Projeto de lei 8, em tramitação no Congresso Nacional.

No que se refere à administração do comércio exterior, além das medidas incorporadas ao Programa de Apoio, implantou-se o Siscomex (Sistema Integrado de Comércio Exterior), para viabilizar a integração computadorizada dos principais órgãos federais e agentes privados da área de comércio exterior. A Pace prevê ainda a simplificação dos procedimentos adotados por regimes aduaneiros especiais, como o *drawback*, e a consolidação da legislação em uma Lei Única de Comércio Exterior.

3. Metodologia de cálculo dos principais incentivos às exportações

Uma política de incentivos às exportações compreende todas as medidas que as favorecem *vis-à-vis* as vendas internas. Assim, o termo incentivo é utilizado para designar qualquer tipo de diferenciação entre exportações e vendas internas, englobando os subsídios, as isenções e outros tipos de incentivos.⁴ A estrutura de incentivos existente na década de 80 era bastante complexa, podendo-se enumerar, segundo Baumann & Moreira (1987), aproximadamente 30 tipos diferentes de incentivos. Oito têm sido geralmente destacados pela literatura, por sua importância relativa no total das exportações: isenção de IPI e ICM, créditos-prêmio de IPI e ICM, o programa Befiex, o *drawback*, a redução de imposto de renda e os financiamentos facilitados às exportações. A importância relativa de cada um destes incentivos no período 1969-88 pode ser visualizada na tabela 1.

A seguir descrevem-se a metodologia e os dados utilizados no cálculo dos valores setoriais dos oito incentivos listados acima.

3.1 Isenção de IPI

A legislação que criou o Imposto Sobre Produtos Industrializados, IPI, isentou as exportações de seu pagamento e estabeleceu o ressarcimento do imposto cobrado sobre as matérias-primas que fossem utilizadas na sua fabricação, além de não excluir da base de cálculo da isenção de IPI os insumos importados sob regimes especiais, como acontece com o crédito-prêmio de IPI. Desse modo, a isenção de IPI se aplica ao total exportado e não somente ao valor adicionado. Esse incentivo correspondeu, em média, a cerca de 7% do valor FOB das exportações de manufaturados durante a década de 80.

Para o cálculo da isenção de IPI tomou-se como base a pauta de semi-manufaturados e manufaturados exportados em 1980, 1983 e 1989, anos

⁴ Por subsídio entende-se uma forma de incentivo que eleve o preço recebido pelo produtor relativamente ao preço de custo de fatores, modificando portanto um esquema de vantagens comparativas.

Tabela 1
Incentivos às exportações de manufaturados
 (Em % do valor FOB das exportações de manufaturados)

<i>Draw-back</i>	<i>Crédito-prêmio</i>		<i>Redução do IR</i>	<i>Incentivos Financeiros</i>		<i>Beflex</i>				<i>Isenc. ICM</i>	<i>Isenc. IPI</i>	<i>Total incent.</i>
	<i>IPI</i>	<i>ICM</i>		<i>Pré-embar.</i>	<i>Pós-embar.</i>	<i>Imp. Import.</i>	<i>IPI</i>	<i>Créd. Prêmio</i>	<i>Total</i>			
1969	4,0	6,7		4,1						20,5	7,4	42,7
1970	4,0	6,9	6,6	6,6	0,9					20,5	7,2	52,7
1971	4,0	6,9	6,2	1,3	6,8	1,0				19,8	7,1	53,1
1972	4,9	8,0	8,3	1,3	6,5	1,7				19,1	9,0	58,8
1973	7,2	8,0	8,1	1,3	4,9	1,6				18,3	8,9	58,3
1974	12,6	7,9	4,1	1,8	4,9	1,3				17,7	5,0	55,2
1975	8,3	7,8	4,3	1,7	10,1	1,5				17,0	5,4	56,0
1976	11,8	7,6	4,1	1,3	14,6	1,3	3,2	0,4	3,6	16,3	5,2	65,8
1977	12,6	8,1	4,3	1,5	16,3	3,3	4,1	0,5	4,6	16,3	5,4	72,5
1978	9,1	8,6	4,2	1,8	13,2	3,9	1,2	0,8	5,0	16,3	6,1	68,1
1979	10,5	12,8	2,1	11,7	2,2	3,5	0,4	1,5	5,4	16,3	6,5	67,5
1980	9,0	0,0	1,9	5,5	-3,5	4,2	0,5	3,4	8,1	17,7	6,3	45,1
1981	9,4	6,5	1,8	13,9	4,9	6,6	0,8	2,8	10,2	18,3	6,8	71,8
1982	10,3	9,1	1,6	17,4	4,3	4,9	0,6	2,2	7,7	19,1	7,2	76,7
1983	8,6	7,8	1,6	8,5	0,8	2,7	0,3	1,9	4,9	19,1	7,2	58,5
1984	9,1	7,8	1,6	1,7	1,0	2,3	0,3	1,7	4,3	20,5	7,0	53,0
1985	9,1	1,4	1,6	2,0	1,7	2,2	0,3	3,4	5,9	20,5	7,2	49,2
1986	13,1		1,6	1,8	1,9	4,0	0,6	2,9	7,5	20,5	7,5	53,8
1987	13,1		1,6	1,2	1,9	4,0	0,6	4,7	9,3	20,5	7,5	55,1
1988	13,1		1,6	1,5	1,2	4,0	0,6	3,6	8,2	20,5	7,5	53,6

Fonte: Baumann (1989).

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

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

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

3.2 Isenção de ICM

Os exportadores de produtos manufaturados estão isentos do pagamento de ICM (hoje englobado no ICMS), além de terem direito à manutenção dos créditos relativos ao ICM pago sobre insumos desde que as matérias-primas de origem animal ou vegetal não constituam mais de 50% do valor do produto. As exportações de produtos primários não gozam a princípio desse benefício, o qual pode no entanto ser concedido pelo governo estadual. Para os produtos manufaturados, essa isenção correspondia a cerca de 20% do total do valor FOB das exportações, constituindo portanto o incentivo individualmente mais importante.

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

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

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

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

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

Até 1988 as alíquotas eram uniformes. No entanto, com a Reforma Constitucional de 1989, os estados passaram a dispor de autonomia para a fixação de alíquotas, o que ocasionou a discriminação de certos produtos, de acordo com o grau de essencialidade por eles determinado. Para o período pós-1989, por dificuldades de informação, as alíquotas foram computadas para quatro estados: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

3.3 Créditos-prêmio de IPI e ICM

O crédito-prêmio de IPI foi instituído pelo Decreto-lei nº 491, dando direito à manutenção de créditos fiscais aos exportadores de produtos manufaturados de igual valor em moeda nacional do IPI que seria pago se fosse devido. A base de cálculo para aplicação do benefício é o valor FOB das exportações em cruzeiros. Dessa base deve ser excluído o valor CIF de insumos importados sob regimes preferenciais tais como: *drawback*, que exceder a 25% do valor FOB das exportações, entreposto industrial e os insumos importados com isenção de Imposto de Importação sob o programa Befiex. Esse incentivo não se aplicava a todas as situações e não era concedido, por exemplo, na reexportação e na maior parte dos casos de exportação feita em moeda nacional para países de fronteira. O crédito-prêmio de IPI foi gradualmente extinto no ano de 1985, vigorando uma alíquota uniforme de 7% em janeiro, de 4, 3 e 2% nos meses seguintes e, a partir de maio, uma alíquota nula. No entanto, como os contratos no âmbito da Befiex incluíam esse benefício, ele perdurou em alguns casos por maior tempo. O crédito-prêmio IPI (ICM) correspondeu, na década de 80, a 5% do total das exportações de manufaturados. Os programas ligados à Befiex agregaram um adicional de incentivo da ordem de 3% anuais para o mesmo período.

Como o ICM é um imposto estadual, foi o Convênio AE-1/70 que determinou que os estados deveriam conceder créditos de ICM aos produtos que recebessem tais benefícios por parte do IPI. A base de cálculo do subsídio é o valor FOB das exportações, deduzindo-se daí o valor CIF de componentes importados em regime de *drawback* ou entreposto comercial. A alíquota até 1976 era a mesma aplicada ao crédito de IPI, a não ser que esta excedesse a de operações para exportação (no caso 15%). O Convênio 12/76 alterou essa regulamentação, passando a vigorar a regra de que seria adotada a alíquota do IPI vigente em 10.6.76, desde que não superior à alíquota de ICM para operações de exportação. Caso a primeira fosse reduzida, a do ICM também o seria, e se fosse posteriormente elevada, prevaleceria a menor. No entanto, a partir de 1979 o crédito-prêmio de ICM foi absorvido pelo crédito de IPI (Portaria Minifaz 12.1.79), com a sua legislação ficando atrelada à deste último. Assim, esse incentivo seria extinto em 1985 juntamente com o crédito-prêmio de IPI. Como este

trabalho cobre o período 1980-88, a quantificação do crédito-prêmio de ICM está inclusa na do IPI.

A Portaria nº 78 do Ministro de Estado da Fazenda, de 1.4.1981, que restabeleceu o crédito-prêmio de IPI/ICM, listava uma série de produtos que não teriam direito a esse subsídio e definia alíquotas uniformes e decrescentes até 1983. Essa portaria foi posteriormente alterada, passando-se a conceder o benefício do crédito-prêmio a outros produtos e mudando-se as alíquotas uniformes por ela determinadas.

A metodologia de cálculo do incentivo para cada setor consiste na média das alíquotas ponderadas pelas exportações no nível de oito dígitos de NBM. Embora as alíquotas fossem uniformes, a cesta de produtos beneficiados mudava ano a ano, fazendo com que a alíquota de cada produto de fato variasse. A fórmula de cálculo é a mesma apresentada para a isenção de IPI (ver expressão 1). Utilizou-se como base a pauta de exportação dos manufaturados de 1980, visto que esses incentivos só se referem a produtos manufaturados. Os novos produtos que eram exportados com valor FOB superior a US\$1 milhão foram acrescentados para os anos seguintes até 1985. As alíquotas foram obtidas através de levantamento da legislação.

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

3.4 Befiex

A Befiex surgiu num contexto de esgotamento da capacidade ociosa e visava estimular novos investimentos através do barateamento dos custos de produção com a isenção de impostos sobre insumos importados. Além disso, a Befiex procurava criar um novo relacionamento com o capital estrangeiro, atraindo novos investimentos mas evitando, através de compromissos de exportação, que eles tivessem efeitos negativos a médio prazo sobre o balanço de pagamentos. Boa parte da atratividade da Befiex residia na isenção ou redução do Imposto de Importação (II), pela sua importância em termos percentuais e por ser a única alternativa para a importação de bens de capital.

Com o tempo a Befiex assumiu a forma de um *drawback*, passando a ser utilizada majoritariamente por empresas nacionais após 1978. Ela perma-

neceu, porém, como um programa para empresas de grande porte, pois implicava compromissos de exportação de prazos de até 10 anos, além de exigir a manutenção de um saldo líquido positivo de divisas. Além de ser um incentivo financeiramente importante (7% do valor das exportações FOB de manufaturados), a Befiex é muito expressiva em termos de exportações a ela associadas. Em 1986, por exemplo, 40% das exportações de produtos manufaturados foram realizadas no âmbito da Befiex.

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

O cálculo do incentivo Befiex consiste em uma adaptação do procedimento desenvolvido por Baumann (1989). A diferença resulta da necessidade de distribuir setorialmente o total do incentivo, já que, apesar dos dados de importação sob o regime Befiex estarem disponíveis no nível de oito dígitos da NBM, não se dispõe do código de atividade do importador. Esse problema se limita, contudo, ao período 1980-86, pois de 1987 em diante dispõe-se de dados desagregados fornecidos pela Secretaria da Befiex.

A metodologia adotada para o período 1980-86 consistiu em gerar para cada ano uma matriz (23x99) com as proporções das importações de cada um dos 99 capítulos da NBM destinada a cada um dos 23 setores do estudo.⁶ Posteriormente, essa matriz foi multiplicada pelo vetor de valores importados e relevados de imposto sob o regime da Befiex para cada capítulo, obtendo-se assim quanto cada setor teria de importações e de impostos relevados sob o regime Befiex a cada ano. Os dados de importação através do regime Befiex, bem como os valores relevados de II e de IPI estão disponíveis na publicação *Comércio exterior do Brasil*. Para o período

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

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

1987-91, foi possível obter diretamente da Secretaria da Befiex os dados de impostos relevados para praticamente todos os setores analisados.⁷

Pode-se avaliar a metodologia usada para o cálculo do incentivo da Befiex até 1986 comparando os valores estimados para 1987 com os valores efetivos informados pela Secretaria da Befiex. Verifica-se que, embora haja diferenças significativas para alguns setores — em particular para a indústria mecânica —, na maior parte dos casos as estimativas se aproximam dos dados fornecidos pela Secretaria da Befiex.

3.5 Drawback

O regime de *drawback* isenta de IPI, II e ICM a importação de insumos a serem utilizados na produção de exportáveis, além de dispensar o pagamento de taxas que não tenham como contrapartida a prestação de serviços. Existem três tipos de *drawback*: a suspensão, onde o beneficiado não paga os impostos contra uma promessa de exportação; a isenção para futuras exportações, desde que o beneficiado já tenha exportado sem obter o incentivo, e a restituição na forma de certificados de crédito que podem ser utilizados para o pagamento de taxas de importação futuras. Os primeiros casos eram examinados pela Cacex, que normalmente exigia que o valor das exportações superasse o das importações em pelo menos 40%. Esse incentivo também não é muito utilizado por pequenos exportadores, dadas as dificuldades dos procedimentos burocráticos para a sua obtenção.

A metodologia aplicada no cálculo desse incentivo se baseia na de Baumann & Moreira (1987), e reúne as isenções do II, do IPI, do ICM, da Taxa de Melhoramento dos Portos, da Taxa Adicional sobre Fretes para Renovação da Marinha Mercante e da Taxa de Expediente. Como no caso da Befiex, foi necessário endereçar as importações de cada capítulo para os 23 setores com que se trabalhou. A metodologia foi a mesma descrita para o caso da Befiex, sendo que, além do setor de editorial e gráfica, também se excluiu do cálculo o setor de fumo (segundo Kume et alii (1987); nesses setores, apenas 0,002% das exportações seriam efetivadas sob *drawback*). Outra diferença importante é que os capítulos 84 e 85 da NBM, que tratam de máquinas e equipamentos elétricos, bem como partes e peças de bens de capital, foram endereçados somente aos setores de mecânica, material elétrico e de comunicação, e material de transporte, uma vez que a importação sob *drawback* está vinculada à utilização do insumo no bem a ser exportado. Apenas no caso do Adicional de Frete foi necessário recorrer a uma metodologia diferente. Nesse caso, supôs-se que a participação do frete

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

no valor CIF fosse a mesma para as importações em geral e aquelas em regime de *drawback*. Não foi possível, porém, obter estimativas para a redução de IOF através do *drawback*.

A seguir, são apresentadas as fórmulas referentes a cada componente do *drawback*:

a) *Isenção de II*: este incentivo é dado pela razão do valor relevado do II sob regime de *drawback* e o valor das exportações para cada setor. As informações referentes às importações efetuadas sob regime de *drawback* e os valores do II relevado constam dos volumes *Comércio exterior do Brasil* publicados pelo Ministério da Fazenda. Analiticamente, tem-se:

$$\text{alíquota de II}_j = a_j = (\text{valor calculado de II}_j / M_{DBj}) \quad (4)$$

$$\text{incentivo}_j = a_j M_{DBj} / X_j \quad (5)$$

onde M_{DBj} são as importações FOB efetuadas sob o regime de *drawback* e X_j as exportações feitas pelo setor j .

b) *Isenção de IPI*: segue o mesmo procedimento descrito acima. O incentivo é dado pela razão entre o valor relevado de IPI para as mercadorias importadas sob regime de *drawback* para o setor j e o valor FOB das exportações do setor. Cabe lembrar que a base de cálculo para a incidência do IPI é o valor do produto importado acrescido do imposto de importação correspondente. Assim,

$$\text{alíquota de Isenção de IPI}_j = b_j = VCIPI_j / M_{DBj} \quad (6)$$

$$\text{incentivo}_j = b_j (M_{DBj} + a_j M_{DBj}) / X_j \quad (7)$$

onde $VCIPI$ é o valor calculado do IPI relevado para os insumos que participam da produção no setor j .

c) *Isenção da Taxa de Melhoramento dos Portos*: desde 1977, o valor devido da Taxa de Melhoramento dos Portos é igual a 3% do valor CIF das importações. Entretanto, essa taxa foi extinta em julho de 1988, sendo de certa forma substituída pelo Adicional da Tarifa Portuária, criado em dezembro do mesmo ano.⁸ Assim, optou-se por assumir a alíquota de 3% para todo o período. O incentivo dessa taxa é expresso por:

$$ITM_j = 0,03 M_{DBj}^c / X_j \quad (8)$$

⁸ A rigor, este adicional não corresponde exatamente à antiga taxa, já que incide sobre as tabelas das tarifas portuárias.

onde M_{DBj}^c é o valor CIF das importações sob *drawback* do setor j .

d) Isenção do Adicional sobre Frete da Marinha Mercante: até agosto de 1980, o Adicional para Renovação da Marinha Mercante era igual a 20% do custo do frete, passando a 30% desde então:⁹

$$IAF_j = 0,03 \text{ Frete}_j / X_j \quad (9)$$

onde Frete_j é o valor estimado do frete no setor j .

e) *Isenção da Taxa de Expediente*: o valor da Taxa de Expediente é 0,9% do valor FOB das importações, desde setembro de 1975. Dessa forma, o incentivo implícito na isenção da taxa é dado por:

$$ITE_j = 0,009 M_{DBj} / X_j \quad (10)$$

3.6 Incentivos financeiros

Os financiamentos a taxas de juros preferenciais concedidos às exportações de manufaturados podem ser de pré-embarque e de pós-embarque e podem ser feitos através de três processos básicos: financiamentos domésticos em cruzeiros, financiamentos domésticos em dólares e financiamentos externos em dólares. Os financiamentos de pré-embarque são em geral realizados em moeda local e destinam-se à elaboração de projetos para exportação, ao reforço de capital de giro das empresas exportadoras e aos investimentos no exterior. Os financiamentos de pós-embarque se destinam à entrepostagem, à exportação em consignação, à promoção comercial e à comercialização, à venda de projetos (venda de serviços no exterior) e à equalização das taxas de juros externas. Esses financiamentos agregam sete linhas de financiamento percorrendo as três formas de concessão de financiamentos mencionadas anteriormente.

Tanto no caso dos financiamentos de pré-embarque quanto nos financiamentos de pós-embarque, as condições de custo das diversas linhas variaram muito em função da forma em que eram fixadas as taxas de juros (em termos nominais ou de acordo com a correção monetária).¹⁰ Durante a década de 80, os incentivos implícitos nos financiamentos de pré e pós-embarque situaram-se em torno de 6% e 2% do valor FOB das exportações de manufaturados, respectivamente.

⁹ Para o ano de 1980, por terem vigorado duas taxas diferentes, utilizou-se uma alíquota de 23%, que é a média ponderada pelos meses de vigência de cada uma.

¹⁰ Para maiores detalhes sobre as taxas de juros fixadas para estas linhas, ver o Apêndice 3 de Baumann & Moreira (1987).

As estimativas para os incentivos implícitos na concessão de financiamentos foram feitas com base em Braga & Baumann (1986), Baumann & Moreira (1987) e Baumann (1989). Os primeiros apresentam dados para os subsídios de pré-embarque para as exportações totais para os anos de 1982 e 1983 por seções da NBM. Assim, o primeiro passo foi compatibilizar as seções da NBM e os setores do IBGE utilizados neste trabalho. A seguir, calculou-se a participação média de cada setor no total de subsídios nos dois anos, que foi posteriormente aplicada sobre os valores totais de subsídios implícitos no pré-embarque das exportações de manufaturados estimados por Baumann & Moreira (1987) e Baumann (1989). Cabe ressaltar que essas participações foram aplicadas, inclusive, sobre os valores totais de subsídios de manufaturados de 1982 e 1983 para tornar as séries homogêneas. Quanto aos incentivos de pós-embarque, o procedimento adotado foi idêntico ao descrito acima, sendo que a distribuição percentual média dos setores (para o período 1974-80) já havia sido calculada por Braga & Baumann (1986).¹¹ Supôs-se ainda que os incentivos financeiros permaneceram constantes em 1989 como proporção do valor exportado, e que em 1990/91, em função das medidas adotadas pela administração Collor, eles não foram relevantes.

3.7 Redução do imposto de renda

As empresas exportadoras podiam abater do seu lucro tributável a parcela referente à exportação da maioria dos produtos manufaturados e semimanufaturados (a inclusão ou exclusão de produtos ficava a cargo do Ministério da Fazenda). Em geral, a alíquota do imposto de renda aplicável sobre o lucro era de 30%. Baumann (1989) estimou que esse incentivo representou, em média, 1,6% do valor FOB dos manufaturados no período 1980-88, um valor pequeno quando comparado aos demais incentivos (tabela 1).

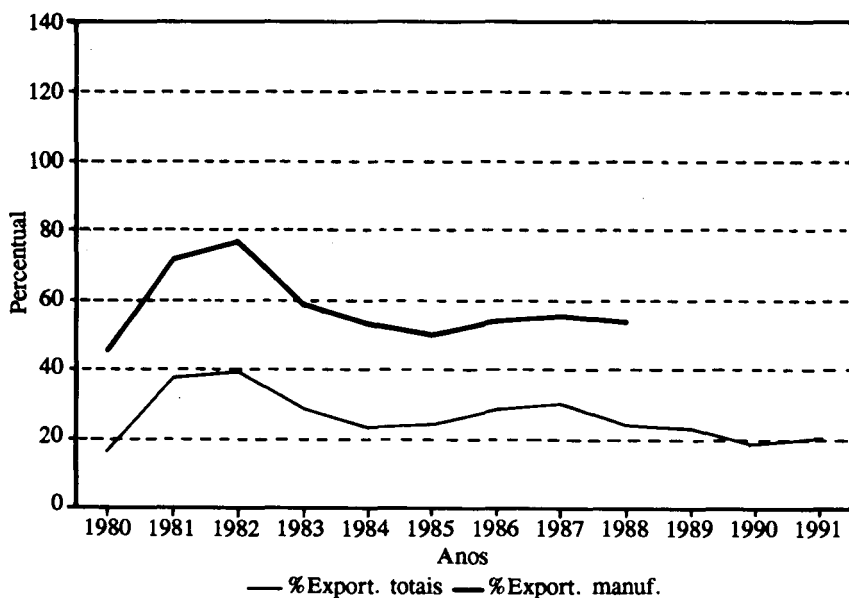
Para avaliar esse incentivo no nível setorial assumiu-se, simplificada-mente, uma alíquota uniforme para os manufaturados (idêntica à de Baumann), que foi multiplicada pelas participações de manufaturados no total das exportações de cada setor. Na verdade, essa tende a ser uma subestimativa, por não ter sido possível obter nenhuma medida desse incentivo para os semimanufaturados, que também gozavam desse benefício fiscal. Entretanto, isso não deve constituir-se em grande problema, dada a magnitude do incentivo e já que apenas dois setores — couros e peles e papel e papelão — possuem uma participação importante de semimanufaturados.

¹¹ Além dos 23 setores utilizados aqui, Braga & Baumann (1986) consideram um setor denominado "outras atividades", que foi incorporado ao setor de diversos.

4. Análise dos resultados e observações finais

A figura 1 mostra como os resultados obtidos neste trabalho se comparam com os de Baumann (1989). Como se vê, as taxas de incentivos têm evoluções muito semelhantes, levando-se em conta que as estimativas de Baumann referem-se às exportações de manufaturados e as aqui obtidas, ao total exportado. Para o período pós-1988, a figura 1 indica uma perda de importância da política de incentivos, que retorna aos níveis de 1980, com uma leve melhora em 1991. A queda da alíquota de incentivos a partir de 1988 é compatível com: i) a maior pressão dos parceiros comerciais do Brasil contra a concessão de subsídios; ii) o agravamento do déficit público federal, elevando o custo de oportunidade da renúncia fiscal e dos subsídios creditícios; e iii) o processo de liberalização das importações, iniciado nesse ano, que vem reduzindo o viés antiexportação da política tarifária. Dados esses fatores, e os custos em termos de eficiência alocativa de uma política mais ativa de promoção de exportações, parece justificada a opção do governo de limitar os incentivos à isenção de impostos indiretos, ao *draw-back*, e à disponibilidade de crédito e seguro a preços internacionais, além de uma taxa de câmbio realista.

Figura 1
Evolução dos incentivos



A tabela 2 apresenta as taxas de incentivo para cada setor, no período 1980-91, estimadas de acordo com a metodologia descrita na seção anterior.¹² Três conclusões podem ser tiradas da análise desses resultados. Primeiro, há uma elevada variância intersetorial nas taxas de incentivo. Segundo, de forma geral, as taxas de incentivo setoriais acompanham a evolução das taxas agregadas apresentadas na tabela 1. Terceiro, não parece haver relação entre a magnitude dos incentivos e a participação na pauta de exportações dos 23 setores. Por exemplo, o setor de bebidas tem altas taxas de incentivo, mas responde por menos de 1% das exportações brasileiras (Pinheiro, 1992).

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

A isenção de IPI é uma das principais responsáveis pelos diferenciais intersetoriais nas taxas de incentivo, já que as alíquotas de IPI são bastante heterogêneas e particularmente altas em alguns poucos setores. Já a alíquota de ICM era uniforme até 1988, fazendo com que até esse ano a isenção de ICM variasse de setor para setor apenas em função da proporção de manufaturados existente em cada um. Com a Constituição de 1988, os estados passaram a fixar livremente a alíquota de ICM, fazendo com que os bens supérfluos (normalmente bebidas e fumo) passassem a ter uma alíquota mais elevada, enquanto os bens considerados essenciais tiveram a sua alíquota reduzida. A evolução das taxas desse incentivo se caracteriza por aumentos em torno de 0,6% de 1980 para 1981, de 0,4% de 1981 para 1982 e de 2,4% de 1983 para 1984, mantendo-se estável até 1988. Em 1989 as variações são principalmente por conta das novas estruturas tributárias existentes nos estados.

Os resultados referentes ao incentivo implícito no crédito-prêmio de IPI/ICM revelam um padrão setorial na concessão desse subsídio. Há um

¹² As estimativas setoriais para cada um dos incentivos estão apresentadas em Pinheiro, Borges, Zagury & Mesquita (1993).

Tabela 2
Total dos incentivos (% total da exportação)

<i>Setores</i>		<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
Agro.+ extr. vegetal		6,2	21,6	35,0	13,2	3,1	2,4	3,5	1,9	2,7	2,7	0,0	0,1
Extr. mineral		0,1	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Prod. min. n. met.	(L)	34,6	72,9	91,3	64,8	46,9	40,3	40,0	38,3	36,8	37,8	32,6	37,0
Metalurgia	(K)	33,3	70,0	61,6	34,1	26,9	20,5	20,9	17,3	16,3	14,3	13,4	14,6
Mecânica	(L)	37,8	91,7	101,0	71,6	59,1	66,6	72,1	64,8	48,0	47,1	35,8	37,1
Mat. eletr. e de com.	(K)	51,1	85,3	97,0	78,7	51,3	65,9	76,7	72,4	56,5	55,1	38,1	40,9
Mat. de transp.	(K)	27,7	96,7	100,4	78,9	68,5	62,5	79,1	84,1	60,1	55,9	42,0	45,2
Madeira	(L)	23,3	37,1	40,9	33,7	29,9	25,7	23,1	21,8	21,0	20,9	20,9	22,1
Mobiliário	(L)	25,6	52,5	58,5	46,2	40,9	31,8	30,9	31,5	30,5	30,4	34,9	35,8
Papel e papelão	(K)	13,9	29,9	33,9	25,7	22,6	20,5	20,5	19,4	19,8	18,8	16,6	18,1
Borracha	(K)	58,6	90,8	93,9	78,9	55,8	57,1	65,0	64,6	51,6	59,4	45,2	48,3
Couros e peles	(L)	14,8	44,3	43,7	22,5	13,9	15,8	27,1	18,7	8,2	10,0	2,4	4,4
Química	(K)	10,6	15,2	18,9	18,2	18,2	19,2	20,2	18,7	17,1	15,4	15,1	17,4
Prod. farm. e vet.	(K)	58,3	62,0	64,9	63,5	36,6	51,7	65,2	51,2	46,3	43,1	28,9	41,9
Perf., sab., velas	(K)	54,3	78,9	97,7	95,2	62,6	63,4	57,1	66,0	64,8	65,7	62,7	101,3
Prod. mat. plást.	(L)	58,7	90,4	91,8	67,9	47,8	43,6	43,6	54,8	50,5	47,1	64,2	81,0
Têxtil	(L)	26,2	48,0	54,0	33,3	31,6	27,3	33,5	25,0	27,9	25,7	21,6	21,8
Vest., calc., art. tec.	(L)	34,0	62,6	77,6	58,4	35,3	33,2	34,6	33,5	29,1	29,3	22,6	23,8
Prod. alimentares	(L)	7,1	15,3	17,4	12,1	10,0	9,4	10,0	9,9	10,2	12,8	7,9	6,9
Bebidas	(K)	112,0	143,5	176,8	194,6	107,6	148,1	108,1	162,2	134,2	105,4	65,9	74,7
Fumo	(K)	5,6	12,3	9,8	6,8	6,5	7,6	8,7	14,6	21,5	6,3	36,4	58,3
Edit. e gráfica	(L)	19,8	48,2	56,6	48,0	41,1	31,6	29,3	29,0	27,5	30,8	26,1	25,8
Diversos	(L)	20,5	101,8	116,3	82,9	55,5	71,4	71,9	66,1	55,6	59,2	43,4	44,4
Média ponderada		15,6	37,6	39,4	29,0	23,4	24,0	28,6	30,0	23,9	23,3	18,5	20,7
Desvio-padrão ponderado		14,3	33,0	34,2	24,5	18,6	20,5	25,5	27,7	18,7	18,1	13,6	15,9
Manufat. capital intens.		23,2	48,6	50,5	37,6	30,7	32,1	39,0	41,3	30,0	27,4	23,4	26,5
Manufat. trabalho intens.		15,2	35,5	38,4	26,0	20,7	21,5	24,0	23,4	20,8	24,9	17,9	19,0

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

grupo de 10 setores que desfrutaram do nível de incentivo máximo, apresentando uma alíquota quatro pontos percentuais acima da média. São eles: mecânica, material elétrico e de comunicação, material de transporte, mobiliário, borracha, perfumaria, sabões e velas, produtos de matérias plásticas, vestuário, calçados e artefatos de tecidos, bebidas, e editorial e gráfica. O setor de produtos farmacêuticos e veterinários também apresentou um nível de incentivo muito próximo ao máximo.

Os setores mais beneficiados pelo programa Befiex foram material de transporte, produtos e minerais não-metálicos, borracha e têxtil. O incentivo para o agregado dos 23 setores não variou muito durante o período estudado. A média ponderada do incentivo passa de 2,63% em 1980 para 4,81% em 1981, caindo para 3,23% em 1982 e se mantendo em torno de 2% até 1986, quando chega a 2,74%. Os setores para os quais esse incentivo mais caiu em termos percentuais durante o período analisado foram material elétrico e de comunicação e material de transporte.

Os incentivos concedidos através do regime de *drawback* se mostraram particularmente relevantes para os setores de material elétrico e de comunicação; mecânica; material de transporte; borracha; produtos farmacêuticos e veterinários; perfumaria, sabões e velas; e bebidas. Observa-se também que a magnitude desse incentivo aumentou quatro pontos percentuais de 1980 a 1986, com uma variação significativa de 1985 para 1986. Em 1987 ocorre uma queda na taxa do incentivo em praticamente todos os setores, o mesmo se dando em 1990.

Os incentivos financeiros se caracterizam pela sua importância em 1982/83 e pela perda de expressividade a partir de então.¹³ Assim, embora na década de 70 esses incentivos também tivessem alcançado patamares expressivos, a partir de 1984 ficam em média em torno de 1,5% do valor exportado. Observe-se, além disso, que a concessão desse subsídio beneficiou de maneira desigual os diversos setores, notadamente em 1982/83, prejudicando a eficiência alocativa dos mercados de produtos e fatores. Apesar de sua escassa relevância para a maioria dos setores, esses incentivos foram os mais importantes para as exportações de agropecuária e extrativa vegetal e mineral. Já o incentivo de redução do imposto de renda é ainda menos expressivo e mais homogêneo intersetorialmente, em parte devido à metodologia aqui adotada, tendo se situado em torno de 1,5% das exportações na média de todo o período.

Analisando a evolução no período dos incentivos, tem-se uma visão clara da importância da política comercial no triênio 1981-83 e de sua perda de

¹³ A menor importância dos incentivos financeiros a partir de 1984, a despeito da aceleração inflacionária, se deve à indexação dos empréstimos com correção monetária plena. Ver a esse respeito o Apêndice 3 de Baumann & Moreira (1987) e o Apêndice 2 de Baumann (1989).

significância a partir de 1987. Os dados no nível setorial mostram que todos os setores foram beneficiados pela política comercial mais agressiva iniciada em 1981. O mesmo não parece ter ocorrido, porém, com o corte de incentivos adotado a partir de 1988, que teve um impacto desproporcional sobre as exportações dos setores de mecânica, material elétrico e de comunicação, material de transporte, couros e peles, produtos farmacêuticos e veterinários e bebidas, contribuindo para reduzir a dispersão intersetorial dos incentivos (tabela 2).

A tabela 3 mostra como o valor dos incentivos às exportações se distribuiu pelos diversos setores e qual o seu custo como proporção do PIB.¹⁴ Os resultados apontam para uma elevada concentração na distribuição desses incentivos: material de transporte, material elétrico e de comunicações, química e metalurgia responderam em média por 58% dos benefícios concedidos.¹⁵ O caráter discriminatório da política de promoção de exportações fica, porém, mais evidente no caso de material de transporte e de material elétrico, já que suas participações na pauta não chegam à metade das parcelas respectivas nos dispêndios com incentivos. No total, os incentivos às exportações corresponderam a 2,4% do PIB no período 1980-91. Essa proporção chegou, porém, a mais de 3% do PIB entre 1981 e 1984. Com a revogação de vários subsídios pelo governo Collor, o valor dos incentivos caiu para cerca de 1,5% do PIB (o valor para 1990 é atípico e se explica pela grande valorização do cruzeiro nesse ano).

A não-uniformidade das alíquotas de incentivo dá substrato ao argumento de Coes (1988, p. 98) de que: "Brazilian policymakers opted ... for a sector-specific, or even product-specific program of export incentives. From the point of view of allocation efficiency, one must question whether Brazil's reliance on providing incentives through commercial and credit policies, rather than exchange rate policy, was appropriate". Essa questão se torna ainda mais crítica quando se verifica que os setores mais incentivados coincidiram em certa medida com os mais protegidos pelas tarifas de importação. As correlações entre a alíquota de incentivos e diferentes medidas de proteção mostram-se sistematicamente positivas, apesar de em apenas um caso serem estatisticamente significantes nos níveis usuais.¹⁶ Na medida em que uma proteção elevada pode ser interpretada como sinal de pouca competitividade, ganha importância a crítica de que "some export

¹⁴ N.B. Os valores aqui analisados referem-se aos incentivos potenciais, que, como mostrado por Bontempo (1988), nem sempre são efetivamente utilizados pelo exportador.

¹⁵ Observe-se como a distribuição do valor do incentivo (uma medida *ex post*) diverge das alíquotas de incentivo (uma medida *ex ante*).

¹⁶ Foram estimadas correlações entre a alíquota média de incentivos para a década de 80 e as proteções nominal e efetiva, legal e implícita, para o mesmo período. Apenas no caso da proteção nominal legal, porém, a correlação se mostrou significativa.

Tabela 3
Distribuição do valor dos incentivos por setor (%)

<i>Setores</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>Média</i>
Agro.+extr. vegetal	1,8	2,2	2,7	1,8	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,0	0,0	0,9
Extr. mineral	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Prod. min. n met.	1,6	1,4	1,3	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,2	1,4	1,4	1,5	1,3
Metalurgia	11,8	11,2	10,2	11,8	12,6	9,8	9,2	6,9	12,0	11,3	12,6	13,8	11,1
Mecânica	10,5	10,6	9,3	6,3	6,4	9,2	8,1	7,9	6,8	8,8	7,2	6,9	8,2
Mat. eletr. e de com.	12,6	9,2	9,0	8,7	7,4	10,0	14,0	11,6	10,5	11,0	9,6	9,3	10,3
Mat. de transp.	14,9	26,1	25,3	23,7	21,1	24,5	26,5	36,6	28,8	27,3	23,9	21,2	25,0
Madeira	2,7	1,7	1,4	1,7	1,6	1,3	1,1	1,1	1,3	1,1	1,6	1,5	1,5
Mobiliário	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Papel e papelão	2,1	2,0	2,0	2,1	2,6	1,8	2,1	1,9	3,2	3,0	3,5	3,5	2,5
Borracha	2,1	1,0	1,0	1,4	1,8	2,2	2,0	2,0	1,9	2,1	2,2	2,5	1,8
Couros e peles	0,6	0,7	0,8	0,7	0,5	0,5	0,8	0,6	0,5	0,4	0,1	0,2	0,5
Química	10,3	8,5	9,7	12,8	16,4	14,9	10,4	9,6	11,0	10,5	12,1	10,9	11,4
Prod. farm. e vet.	0,7	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,7	0,6	0,5	0,3	0,3	0,5	0,5
Perf., sab., velas	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,8	0,4
Prod. mat. plást.	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	0,7	0,6	0,3	0,4	0,5	0,8
Têxtil	6,3	4,6	4,7	5,1	5,3	3,8	4,0	3,3	3,8	3,6	3,8	3,9	4,4
Vest., calc., art. tec.	4,9	4,7	5,5	7,0	6,5	5,6	5,9	5,3	5,0	5,2	5,2	5,2	5,5
Prod. alimentares	12,9	10,0	11,1	10,6	11,0	9,2	8,1	6,7	7,7	7,6	6,5	4,6	8,8
Bebidas	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	0,4
Fumo	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	1,5	0,4	3,8	7,6	1,5
Edit. e gráfica	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Diversos	1,2	3,0	2,8	2,2	2,5	2,5	2,7	2,4	2,3	3,9	4,3	4,4	2,8
Manufaturados													
Capital intensivos	56,1	59,7	58,9	62,2	63,3	64,7	66,1	70,4	70,0	66,8	69,1	70,8	64,8
Trabalho intensivos	42,1	37,9	38,3	35,9	36,2	34,7	33,4	29,3	29,5	32,5	30,8	29,1	34,1
Total % do PIB	1,4	3,3	2,8	3,2	3,1	2,8	2,4	2,7	2,4	1,8	1,2	1,5	2,4

incentives encouraged exports of products for which there is little evidence of Brazilian comparative advantage, either on a static or even a dynamic sense" (Coes, 1988, p. 61). (Ver também Mendonça de Barros et alii, 1975.)

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

Mas note-se que também os impactos dos subsídios sobre a propensão a exportar diferem dos de outros tipos de incentivos. Uma isenção de imposto, por mais que aumente, não é capaz de criar competitividade, enquanto um subsídio é capaz de tornar competitivo internacionalmente um setor relativamente ineficiente. Essa substitutibilidade imperfeita entre os diversos tipos de incentivos é de certa forma mascarada nos resultados agregados.

A política de incentivos teve importantes impactos distributivos em termos funcionais e geográficos. Os resultados das tabelas 2 e 3 não apenas mostram a discriminação (intencional) das atividades agrícolas e extrativas, mas também que as manufaturas intensivas em capital tiveram uma alíquota de incentivo cerca de 50% maior que as intensivas em mão-de-obra. Como resultado, estas receberam apenas cerca de metade dos incentivos alocados aos setores intensivos em capital. Assim, a política de promoção de exportações na década de 80 não privilegiou a criação de empregos, contribuindo para a baixa elasticidade emprego-exportações — de 0,08 — encontrada por Bonelli & Silva (1984). Da mesma forma, a elevada participação de setores como material de transporte e material elétrico no valor dos incentivos acarretou uma concentração dos incentivos na região Sudeste e, em particular, no estado de São Paulo, acentuando as desigualdades regionais do país.

A análise das correlações entre incentivos e participação na pauta (figura 2) e entre esses e a taxa de crescimento do *quantum* exportado (figura 3) leva a conclusões surpreendentes. No primeiro caso, obtém-se uma correlação negativa (-0,41) e estatisticamente significativa entre as duas variáveis. No segundo, a correlação é positiva (0,18) mas não significativa quando se inclui o setor bebidas, e nula quando este é excluído. Esses resultados inesperados, dada a natureza discriminatória da política de promoção de exportações, refletem, em parte, a importância dos recursos naturais e das políticas salarial e de preços públicos como fatores determinantes da competitividade das exportações. Todavia, eles parecem justificar

Figura 2
Incentivos x participações
Valores médios (1980-91) em %

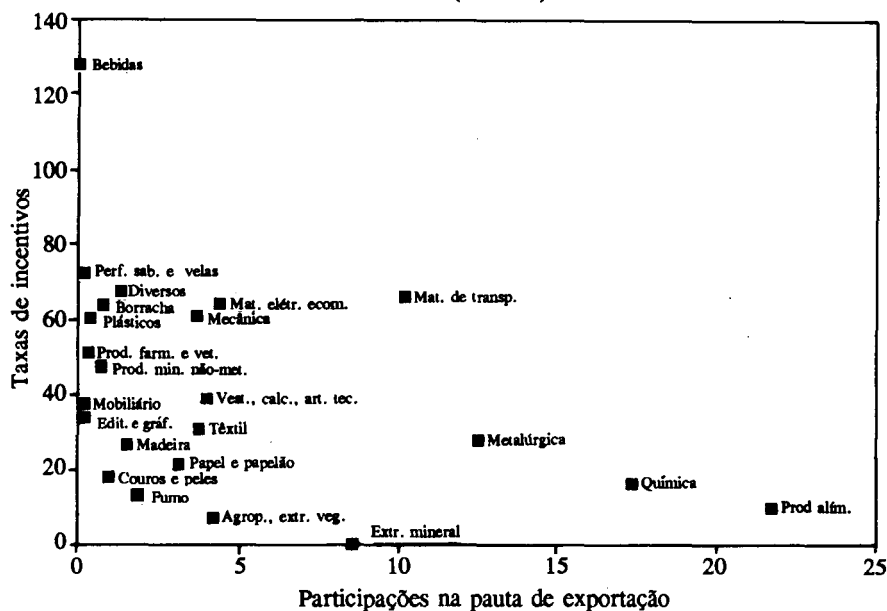
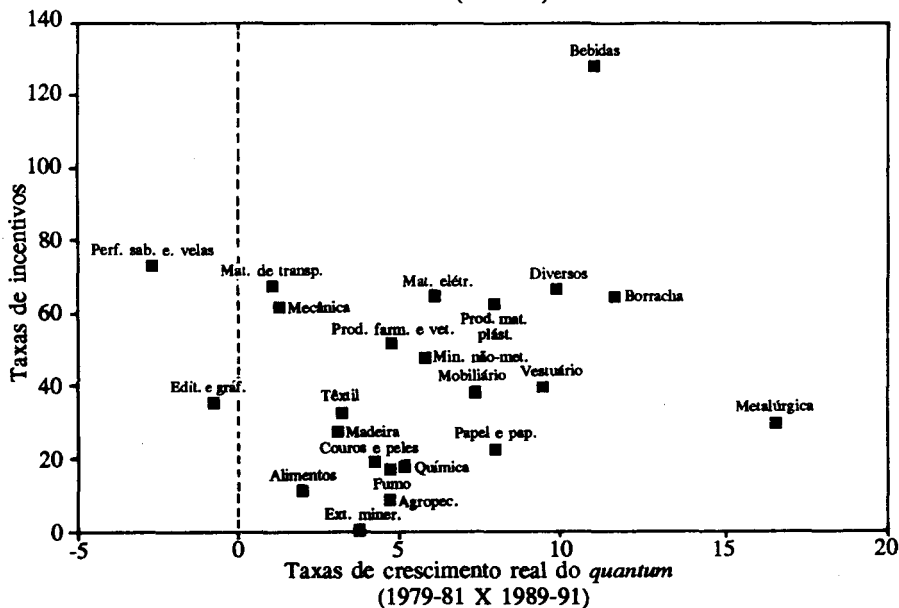


Figura 3
Incentivos x crescimento *quantum* exp.
Valores médios (1980-91) em %



o questionamento de Coes (1988) sobre a eficácia da política de incentivos. Nesse sentido, o setor material de transporte é emblemático: apesar de ter recebido 25% de todos os incentivos concedidos, suas exportações cresceram muito pouco em termos reais.

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

Abstract

This paper measures and examines the fiscal and credit incentives granted to exports in the 1980-91 period. The results, disaggregated for 23 sectors, reveal that incentive rates varied substantially and consistently among sectors in the period studied. We did not find, however, a significant relationship between each sector's rate of incentive and either its share in total exports or the real growth rate of its exports. We conclude that the system of incentives has discriminated against agriculture, mining and labor-intensive manufactures. Transport equipment was the sector most benefited, receiving alone a quarter of all incentives conceded to exports in the 1980-91 period.

Referências bibliográficas

Baumann, Renato N. Uma avaliação da estrutura dos incentivos ao investimento na indústria brasileira. mimeog.

_____. Composição das exportações brasileiras e estabilidade da receita de exportação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, dez. 1984.

_____. Ajuste externo — experiência recente e perspectivas para a próxima década. In: *Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, Ipea/Iplan, dez. 1989.

_____ & Braga, Helson C. Subsídios implícitos nos créditos oficiais à exportação: quantificação e avaliação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, dez. 1985.

_____ & _____. O sistema brasileiro de financiamento às exportações. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, n. 34. 1986.

_____ & Moreira, Helolza C. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados: 1969-85. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 17(2), ago. 1987.

Bonelli, R. & Silva, J. C. F. da. Crescimento industrial, ajuste estrutural e exportações de manufaturados: notas para a definição de uma estratégia de longo prazo para a economia brasileira. Texto para Discussão, 69. Ipea/Inpes.

Bontempo, H. C. Subsídios e incentivos: uma avaliação quantitativa parcial. 1988. mimeog.

Braga, Helson C. Aspectos distributivos do esquema de subsídios fiscais à exportação de manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 11(3), dez. 1981.

_____ & Tyler, W. G. Trade policies in Brazil. AEA Meetings, Dec. 1989.

Brasil/PR. Projeto de Reconstrução Nacional. Brasília, 1991.

Brasil/MEFP. Política Ativa de Comércio Exterior. Brasília, 1992.

Cardoso, Eliana A. & Fishlow, Albert. *Macroeconomia da dívida externa*. Rio de Janeiro, Brasiliense, 1989.

Coes, Donald V. The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Brazil. Country Manuscript. Nov. 1988.

Feijó, C. A. & Carvalho, P. G. Produtividade na indústria brasileira: evidências recentes. Anais do XX Encontro Nacional de Economia. Campos do Jordão, Anpec, 1992.

Filho, Ugo. F. A expansão das exportações e o crescimento econômico: o caso do Brasil: 1969-84. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1988.

Mendonça de Barros, J. R.; Lobato, H. D.; Trávolo, M. A. & Zackun, M. H. G. P. Sistema fiscal e incentivos às exportações. *Revista Brasileira de Economia*, 29(4): 2-23, 1975.

Miniplan. Brasil — Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-66. 1964.

Musalem, Alberto R. Política de subsídios e exportações de manufaturados no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1981.

Oliveira Filho, G. J. Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex) 1973-81. Dissertação de mestrado. Unicamp, 1984.

Pastore, A. C.; Savasini, J. A. A.; Rosa, A. & Kume, H. Quantificação dos incentivos às exportações. Estudos 1. Rio de Janeiro, Funcex, 1978.

Pianni, G. et alii. O regime de *drawback* no Brasil. Epico n. 10. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1988.

Pinheiro, A. C. Desempenho exportador e competitividade: resultados para o período 1980-88. *Planejamento e Políticas Públicas* (8), 1992.

_____; Borges, C. P.; Zagury, S. & Mesquita, M. Incentivos fiscais e creditícios às exportações: resultados setoriais para o período 1980-91. Texto para Discussão, 300. Ipea, 1993.

Silva, José Pedro R. F. M. Um estudo econométrico da balança comercial: 1975-88. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, PUC-RJ, 1990.

Varsano, Ricardo. Incentivos fiscais. Ipea. mimeog.

World Development Report 1990. Trade policy in Brazil — the case for reform. N 7765-BR.