

Comunicação (III)

Considerações sobre os novos incentivos às exportações de produtos industriais

CARLOS VON DOELLINGER *

1. Os novos incentivos

No dia 15 de maio de 1972, o Decreto-lei n.º 1.219 estabelecia o marco inicial de um novo "bloco" de incentivos às exportações de produtos industriais; tratava-se da concessão de estímulos especiais a investimentos essencialmente dirigidos à ampliação da capacidade industrial exportadora. Pela nova sistemática, os estímulos seriam obtidos mediante a apresentação de um plano de exportação (prazo de 10 anos, no mínimo) que, após examinado por um grupo interministerial especialmente constituído (BEFIEX-Benefícios Fiscais às Exportações) seria recomendado, ou não, aos Ministros da Fazenda e Indústria e Comércio. Em linhas gerais, seriam os seguintes os principais "novos incentivos":

1. Isenção de impostos sobre importação e sobre produtos industriais para empresas que tivessem aprovados seus programas de exportação; as importações anuais beneficiadas não poderiam exceder a 1/3 do valor líquido das exportações médias anuais dos produtos manufaturados.
2. Tais importações não seriam restringidas pela "lei do similar nacional" (cujas normas mais recentes figuram nos arts. 17 e 18 do Dec.-lei n.º 18, de 18/11/1966), facultando-se ainda a importação de equipamentos usados.
3. Reiteração da isenção do imposto de renda, na parcela do lucro equivalente à da produção exportada, que até então

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

havia sido estabelecida em caráter temporário, facultando-se ainda a utilização dessas isenções na forma de créditos tributários.

4. Maior facilidade ainda na utilização e transferência, entre empresas, dos créditos tributários (IPI) instituídos pelo Decreto-lei n.º 491, de 5 de março de 1969.
5. As remessas de dividendos ao exterior, provenientes de lucros advindos da atividade exportadora, seriam feitas com isenção do imposto suplementar de renda, de que trata a lei de remessa de lucros de setembro de 1962 (Lei n.º 4.131). A sistemática de cálculo da isenção é semelhante à do imposto de renda.
6. As empresas beneficiadas pelo programa, evidentemente, gozariam dos demais incentivos às exportações, aplicáveis a qualquer empresa exportadora.

Pouco mais de três meses após a divulgação do mencionado decreto, surge nova e importante decisão: a permissão de importação de conjuntos industriais já em operação em outros países, desde que destinados a produzir "essencialmente para exportação" (Decreto-lei n.º 1.236, de 28/8/72). Finalmente, em meados de setembro, decidia-se que poderiam ser concedidos financiamentos especiais, a juros internacionais (acrescidos de correção cambial), a empresários nacionais que se dispusessem a adquirir a maior parcela desses conjuntos, desde que os centros de comercialização permanecessem no exterior, o que se consideraria como uma garantia de manutenção dos fluxos de exportação. Prioridades seriam estabelecidas para localização na Região Nordeste e para indústrias intensivas de mão-de-obra e/ou recursos naturais.

2. Considerações gerais

A concessão dos novos estímulos surge no momento em que, ao que tudo indica, pretende o Governo reafirmar sua orientação de promoção de exportações de produtos industriais. Embora nada

indique que tenda a arrefecer o ritmo de expansão dessas exportações,¹ as quais constituem ainda menos de 8% do produto industrial brasileiro, talvez tenha o Governo decidido exercer influência ponderável nas decisões empresariais quanto à expansão da capacidade produtiva, caso se confirmem os prognósticos de que a utilização intensiva da capacidade já instalada estaria atingindo seu limite. Com a decisão, evidentemente, abre-se um novo campo de oportunidades lucrativas de investimentos, desde que aproveitadas as oportunidades oferecidas pelo mercado internacional de produtos manufaturados.

O crescimento calcado nesse mercado parece em princípio praticamente ilimitado, ao contrário do que ocorria no modelo de "substituição de importações". A participação do Brasil no mercado internacional de produtos industrializados era, em 1970, pouco superior a 0,1%. Ora, como a taxa de crescimento da demanda internacional vem-se mostrando elevada e crescente, já atingindo mais de 14% ao ano, é perfeitamente possível sustentar para o Brasil a hipótese de "ofertante marginal" no mercado por muitos anos ainda. Sem dúvida, não se trata mais do mercado "cativo" nacional, ávido dos bens duráveis aqui fabricados num processo de pura imitação e de "retaguarda tecnológica", sem maiores preocupações com os custos de produção, já que as barreiras tarifárias permitiam a tranqüila maximização dos lucros dos oligopólios aqui estabelecidos. Em função dessas considerações é que se firmou o condicionamento dos novos incentivos à efetivação das exportações, sendo bem difícil às empresas beneficiadas o não cumprimento dos programas estabelecidos. Essas considerações valem mesmo que se insista em que o objetivo dessas medidas seria tão-somente o da garantia do suprimento de divisas necessárias ao atendimento de importações crescentes, ou seja, ao rompimento definitivo dos "estrangulamentos externos". É importante ressaltar que medidas de tão longo alcance sejam lançadas num momento em que não se

¹ No período 1964-1970, as exportações industriais passaram de US\$ 133,1 milhões, para US\$ 525,8, o que daria uma taxa anual média de 26%. Em 1971, o crescimento chegou a quase 40%, e estimativas preliminares falam em nada menos de 50% para 1972.

notam quaisquer perspectivas de problemas com o balanço de pagamentos.

As linhas gerais que nortearão as importações de conjuntos industriais evidenciam a grande preocupação com os problemas da comercialização no exterior, também refletida no cuidado com a regulamentação das *trading companies*. De fato, tudo indica que a "conquista" de mercados externos não se efetivará sem grandes esforços adicionais e, a curto prazo, poderia ocorrer algum arrefecimento no crescimento das exportações. Pode-se notar também alguma preocupação com o aproveitamento mais intensivo de certos recursos abundantes no País, notadamente mão-de-obra, em que pese o risco de serem transferidas indústrias de produtos menos "atraentes" para exportação (indústrias tradicionais, normalmente mais intensivas de mão-de-obra).

Pode-se admitir como certo que o objetivo de expansão das exportações será atingido. Em conseqüência, como resultado dessa expansão, a atividade exportadora passará a se constituir no fator dinâmico do próprio crescimento do produto industrial, em função dos seus efeitos diretos: produção de divisas, emprego e renda interna; e indiretos: os chamados efeitos "para frente" e "para trás".²

O atingimento pleno desses objetivos, contudo, deverá ocasionar profundas alterações no mercado interno, sempre em direção de participações cada vez maiores, nesse mercado, de empresas internacionais aqui estabelecidas, ou que para cá vierem a se deslocar. Suponha-se, apenas para efeito de ilustração, que um grande grupo internacional que já se ache instalado no Brasil, produzindo até então essencialmente para o mercado interno, resolva "transplantar" uma linha de produção, atualmente localizada em algum outro país (possivelmente no próprio país de origem), e que aqui produzirá "essencialmente" para exportação (que poderia ser simplesmente o envio do produto ao país de origem, segundo algum tipo de integração vertical). Ao realizar as exportações,

² Admitindo-se que as exportações industriais continuem a crescer, nos próximos 10 anos, a taxas próximas de 30% ao ano, estas passarão a representar mais de 35% do produto industrial, no final desse prazo.

gozará de todos os incentivos fiscais (e de outras naturezas) atualmente vigentes: isenção de imposto de renda, de IPI, de ICM e créditos de ICM e IPI, correspondentes à incidência hipotética desses impostos sobre o valor adicionado internamente.

Suponha-se agora que a "ordem de grandeza", das exportações se aproxime da produção para o mercado interno (provenientes de unidades produtoras do mesmo grupo). Ora, como a unidade exportadora fará jus a créditos fiscais, em sua quase totalidade não aproveitáveis, visto que só atenderia ao mercado interno "marginalmente", poderá transferi-los para as outras unidades produtoras aqui localizadas, conforme reza a legislação dos créditos fiscais.³ Esses créditos "transferidos" em grande parte cancelarão os impostos devidos em consequência das vendas no mercado interno, resultando dessa operação aumentos ponderáveis na competitividade interna dos produtos do grupo, já que sabidamente tais impostos indiretos representam parcelas consideráveis dos custos de produção.⁴ Assim, como as filiais aqui instaladas de firmas internacionais representam parcelas insignificantes do grupo a que pertencem,⁵ será relativamente simples para tais indústrias duplicar seus investimentos no Brasil, e talvez mais do que duplicar a produção, melhorando consideravelmente de posição no mercado interno. Naturalmente, essa atitude tenderá a generalizar-se, gerando algo como uma situação "concorrencial". Os mercados internos possivelmente se alargarão, especialmente para os produtos de altas elasticidades preço e renda, e também como consequência da própria

³ Os créditos do ICM, contudo, só serão transferíveis dentro do próprio Estado.

⁴ A justificativa dos créditos fiscais reside em compensar custos mais elevados de insumos nacionais. Contudo, é de se acreditar que as unidades que para aqui se transferirão, ao contar com isenção de impostos de importação de insumos, de cláusulas de similaridade, ausência de impostos indiretos internos e mão-de-obra local mais barata, já estarão com a competitividade na exportação garantida, mesmo na ausência dos créditos suplementares de IPI e ICM.

⁵ Segundo Fernando Fajnzylber, em *Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados*, Relatório de Pesquisa n.º 7, IPEA, 1971, a participação média no capital total era de cerca de 0,45%, em 1968.

elevação do emprego. Por outro lado, o Governo (tanto Federal como Estadual) terá diminuída sua participação na Renda Interna.

Às firmas nacionais é oferecida a oportunidade de adquirir conjuntos industriais no exterior, contando para tanto com financiamentos especiais do Governo. Trata-se, efetivamente, de um grande “desafio” à capacidade empresarial brasileira, em que pesem as naturais dificuldades práticas de uma “aquisição” dessa natureza. É fácil imaginar que apenas empresas de grande porte e *já familiarizadas* com o mercado internacional poderão arriscar-se a levar avante tais empreendimentos. Vê-se, portanto, que os novos incentivos parecem tendentes a elevar consideravelmente as dimensões das já atuais grandes empresas aqui instaladas, tanto nacionais quanto internacionais. Ao que tudo indica parece ser este, afinal, o caminho a ser percorrido pelas economias ocidentais que almejam níveis crescentes de participação no mercado mundial.

A oportunidade de mobilização das pequenas e médias empresas pode surgir através das chamadas *trading companies*, uma vez que o recurso aos “consórcios”, ao que parece, caiu em descrédito. As características e forma de atuação dessas empresas, contudo, ainda são pouco previsíveis, já que persistem dúvidas quanto à própria regulamentação de suas atividades.

Assim, não obstante os cuidados que certamente terão os órgãos governamentais no sentido de evitar a concorrência interna “desleal” entre firmas internacionais, beneficiárias dos incentivos, e firmas nacionais, especialmente pequenas e médias, em setores nos quais estas suprem normalmente o mercado, é de acreditar-se que as inúmeras possibilidades de transferências de incentivos dentro dos grupos industriais internacionais⁶ resultarão em aumentos de participações dessas últimas nas exportações e no próprio mercado interno. Nessas condições, deverá aumentar substancialmente a taxa de lucratividade desses grupos no Brasil, acarretando, possivelmente, reinversões de lucros e novos investimentos no País, embora o Decreto 1.219 permita a livre remessa para o exterior (sem impos-

⁶ Além das transferências citadas, pode-se imaginar outras formas indiretas, até mesmo em consequência de transações comerciais entre unidades do mesmo grupo, quando realizadas a preços administrados.

tos de renda adicionais) dos lucros gerados pelos novos projetos exportadores. É provável que essas taxas de reinversões levem a participações ainda maiores nos mercados internos e externos, e assim sucessivamente. Esse fato, certamente, já estará sendo considerado por tais organizações, talvez já afetando suas primeiras decisões de novas inversões nos programas aqui discutidos.

Um importante corolário dessa situação é o aumento também considerável do chamado "poder de barganha" do Governo *vis-à-vis* as empresas internacionais, face ao "peso" cada vez maior dos interesses dessas entidades no Brasil. Seria possível barganhar, por exemplo, maiores índices de aprimoramento local de tecnologia, especialmente quando esta se vinculasse a recursos naturais abundantes no país. Por outro lado, a incorporação de tecnologia aos produtos exportados poderia abrir novas e amplas "faixas" de mercado na direção de produtos de demanda mais "dinâmica". Essa, inclusive, parece ser a condição *sine qua non* de manutenção, a prazos mais longos, do recente e elevado crescimento das exportações, especialmente quando a participação brasileira no mercado começar a elevar-se.

Finalmente, seria oportuno lembrar desde agora a provável intensificação, em futuro próximo, de reações, contra o Brasil, por parte de outros países e/ou organizações internacionais, caracterizando sua política de exportações como de *dumping* no mercado internacional, em consequência do surgimento dos novos incentivos. Será preciso, nessa ocasião, grande flexibilidade por parte do Governo no sentido de contornar certas confrontações ou "negociar" a aplicação de certas medidas, caso deseje manter em linhas gerais a política pela qual, tudo indica, optou definitivamente.

3. Aspectos específicos da nova legislação

A nova legislação, ao que parece, poderá reforçar, no que se refere ao Brasil, a tendência para um novo tipo de divisão internacional do trabalho, já insinuada na década dos 60, ou seja, a *integração vertical internacional* propiciada pelas grandes empresas multinacionais. O comércio internacional "tradicional" de bens finais de

consumo perde terreno de forma crescente para as trocas envolvendo bens de capital, matérias-primas, componentes e produtos semiprocessados. Em função dessas alterações na distribuição mundial da atividade produtiva, parece razoável que “novos países” candidatos a engajamentos crescentes na ordem econômica ocidental procurem atrair para seus territórios parcelas maiores dessa realocação da produção.

Medidas dessa natureza, contudo, envolvem a adoção de cuidados especiais, a fim de que possam as autoridades governamentais atrair para o País atividades produtivas de real interesse, sob pena de, futuramente, defrontar-se com custos sociais elevados em relação aos benefícios pretendidos. Como as vantagens já mencionadas para os grupos internacionais são grandes, não serão poucas as solicitações de investimentos nos programas mencionados, e caberá ao Governo selecionar aquelas que realmente se adaptam aos interesses nacionais.

A idéia que, ao que parece, deverá nortear a regulamentação dos programas (até o início de outubro, quando esta comunicação foi redigida, não se conheciam ainda as diretrizes da regulamentação) é a de impor um número mínimo de condicionantes legais, deixando-se ao BEFIEEX ampla margem de flexibilidade na apreciação de cada caso. A norma seria o “estudo de caso” exigindo cada projeto uma apreciação particular.

Procurou-se relacionar, abaixo, alguns pontos importantes que poderão servir de subsídios aos órgãos que se farão representar junto ao BEFIEEX. São eles:

1. *Geração líquida de divisas*: sem dúvida alguma, o objetivo primordial dos programas é a geração de divisas, a geração *líquida* de divisas, bem entendido, isto é, exportações menos *dispêndios* de divisas em geral. O Decreto 1.219 evidenciou claramente a preocupação com o assunto (ver art. 3.º) ao condicionar as importações isentas de gravames a 1/3 do *valor líquido* das exportações.

É preciso, contudo, atentar para outras formas de dispêndios cambiais, além da simples importação de componentes. A remessa de lucros, por exemplo, é amplamente permitida, extinguindo-se

os impostos suplementares da Lei 4.131. Trata-se, obviamente, de uma medida liberalizante que, a qualquer momento, seria reivindicada, pois que em última análise o interesse empresarial no Brasil é função não só das perspectivas de lucro como da liberdade de dispor desse lucro. Nada mais justo, portanto, que se abram as possibilidades. Contudo, quando efetivada, a remessa é uma despesa de divisas, e como tal deveria ser deduzida das exportações, como o são as importações. Inclusive, em assim não se procedendo, as indústrias que reinvestissem no Brasil os seus lucros receberiam os mesmos benefícios que aquelas que os remetessem, o que não parece adequado aos interesses nacionais.

Outras formas de remessas efetivas deveriam ser também objeto de consideração, tais como as práticas usuais de subfaturamento nas exportações e superfaturamento nas importações, tão comuns em esquemas de integração vertical internacional. Enfim, tanto na escolha como no acompanhamento dos projetos, a verificação exata dos benefícios líquidos em termos de divisas a serem efetivamente produzidas deveria constituir-se na preocupação primordial dos técnicos do BEFIEX.

2. *Obsolescência técnica e mercados internacionais*: a “importação” de indústrias já em funcionamento em outros países — indústrias já exportadoras — se, por um lado, oferece alguma garantia do sucesso do programa exportador, após sua transferência para o Brasil, nada garante quanto ao grau de obsolescência dos seus produtos e equipamentos. Se se pensa em financiar essas “compras” com recursos do Governo, a juros subsidiados, cuidados deveriam ser tomados no sentido de pagar preços adequados por equipamentos já parcialmente depreciados, bem como orientar tais aquisições para indústrias em condições de “manter-se” no mercado mundial a prazos mais longos.

O fato de exportar nada garante quanto à atualização tecnológica dos produtos. Boa parte das exportações industriais brasileiras, por exemplo, se constitui de produtos de “retaguarda tecnológica”, para os quais persiste ainda um mercado de reposição, não obstante pouco dinâmico. Esses mercados existem particular-

mente nos países menos desenvolvidos, como na área da ALALC, por exemplo. Ora, indústrias desse tipo talvez tivessem até grande propensão a “candidatar-se” a vir para o Brasil. Poderiam sobreviver melhor aqui, visto contarem com alguns insumos a preços mais reduzidos, alguma parcela do mercado interno brasileiro e latino-americano, incentivos fiscais, etc. O que deve, então, ser pesado é o interesse do País em facilitar a vinda de tais unidades e, principalmente, financiar as aquisições dessas indústrias.

3. *A integração no sistema produtivo nacional*: finalmente, deveriam ser considerados outros aspectos dos projetos referentes aos possíveis benefícios indiretos dessas transferências. Indústrias que estivessem em condições de absorver maiores parcelas de insumos nacionais estariam também em condições de gerar efeitos “para frente” e “para trás” mais consideráveis, assim como aquelas que absorvessem intensivamente fatores abundantes em áreas-problema do País — esse caso, ao que parece, a regulamentação deve prever, pelo menos no que se refere ao Nordeste. É preciso, contudo, conciliar o interesse do aproveitamento dessas “vantagens comparativas” regionais com os requisitos do mercado internacional.

Não seria realmente muito desejável a criação, em certas áreas, de verdadeiros “enclaves exportadores”, como se nota em alguns países asiáticos (Formosa, Coréia do Sul, Singapura, Hong-Kong), sem quaisquer possibilidades de integração no sistema produtivo nacional. Se existirem projetos em melhores condições, e tudo leva a crer que existam, deverão ser preferencialmente estimulados.

4. Conclusões

Os programas em discussão constituem, efetivamente, medidas de longo alcance. Se a opção nacional é o engajamento crescente nas novas formas de divisão internacional do trabalho, aderindo decididamente à “integração vertical” promovida pelas grandes e cada vez mais poderosas empresas multinacionais, o caminho a ser seguido parece já delineado, devendo-se procurar, obviamente, tirar

o maior proveito possível dessas realocações internacionais da produção. Basta, portanto, que na regulamentação e nas diretrizes operacionais dos programas sejam tomados os cuidados mencionados.

É preciso, contudo, não subestimar os possíveis efeitos indiretos sobre as perspectivas de evolução de indústrias essencialmente nacionais, especialmente pequenas e médias, que poderiam ser incentivadas a crescer ou a se tornarem mais eficientes em escalas de produção mais reduzidas, quando fosse o caso. Estas, claramente, estão em posição desvantajosa, apesar dos inúmeros cuidados que certamente terão as autoridades governamentais na aplicação dos programas. Esses cuidados poderão resguardar a posição atual das empresas nacionais no mercado interno, mas certamente pouco poderão fazer quanto à evolução futura e posição relativa, tanto no mercado interno como e, principalmente, no externo.

