

Comunicação 2

Incentivos fiscais, acumulação de capital e emprego de mão-de-obra: uma contribuição ao debate

FERNANDO REZENDE *

1 — Introdução

Grande parte da discussão a respeito de possíveis efeitos da política de incentivos fiscais à industrialização centraliza-se em torno da controvérsia crescimento *versus* emprego de mão-de-obra. O argumento apresentado refere-se às modificações dos preços relativos dos fatores de produção provocadas pelos incentivos fiscais, modificações essas que contribuem para a utilização de técnicas de produção pouco favoráveis a políticas de maximização da taxa de crescimento das oportunidades de emprego.¹

O debate em torno do problema pode suscitar dois tipos de indagações: de um lado, indagações de natureza técnica relacionadas à existência ou não de alternativas tecnológicas suficientes para que a utilização dos fatores de produção fosse significativamente influenciada por variações marginais nos preços. De outro lado, indagações de natureza institucional, vinculadas à racionalidade da opção utilizada *vis à vis* outras alternativas quanto à intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento industrial.

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

¹ O argumento teórico, embora sob outra ótica, pode ser encontrado, por exemplo, em Edmar Bacha e outros, *Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: uma interpretação do problema e seu debate*, Coleção Relatórios de Pesquisa, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 12.

O objetivo do presente trabalho consiste em orientar o debate em torno das questões do segundo tipo, uma vez que as indagações referentes a opções tecnológicas teriam sido objeto de maior atenção na literatura.²

2 — Acumulação de capital *versus* “plena utilização” do capital existente

Uma das características importantes do sistema de incentivos fiscais à industrialização refere-se ao fato de que a maior parte das isenções tributárias concedidas propõe-se a promover o aumento da capacidade de produção através do aumento do estoque de capital fixo instalado. Dessa forma, as isenções tributárias para aumento dos investimentos no setor privado se destinam, em geral, a facilitar a aquisição de bens de capital, mediante concessão de tarifas reduzidas à importação de equipamentos, redução total ou parcial de tributos internos na aquisição desse tipo de bens e/ou formação de fundos especiais para financiamento de projetos de investimento. Neste último caso (SUDENE/SUDAM), embora a concessão do incentivo não se relacione diretamente com a compra de máquinas e equipamentos, a utilização dos fundos depende da aprovação de projetos de instalação de novas unidades produtivas ou de ampliação de unidades existentes. Em outras palavras, o sistema de incentivos fiscais objetiva promover o aumento da produção industrial, criando facilidades para o aumento do número de unidades produtivas ou da dimensão das unidades existentes.

A ênfase na ampliação da oferta, através da acumulação de capital, implica, necessariamente, a aceitação da premissa de que o estoque de capital existente acha-se plenamente utilizado. Como definir, todavia, “plena utilização do capital”? Uma definição mais geral estabeleceria que a plena utilização do capital consiste numa situação onde a oferta corresponde a 100% da capacidade de produção instalada. Entretanto, essa definição não esclarece os critérios utilizados

² Ver, por exemplo, os debates no citado trabalho de Edmar Bacha.

para medir a capacidade de produção, que depende tanto do estoque de capital existente quanto da *intensidade* com que um dado estoque de capital é utilizado.

Mais especificamente, a capacidade de produção nos diferentes setores industriais pode variar para um dado volume de capital existente, conforme as alternativas supostas quanto ao número de *horas* em que esse capital é posto a funcionar. Como a legislação trabalhista estabelece, geralmente, um turno de trabalho de oito horas diárias, poderíamos supor que o conceito usual de capacidade de produção é aquele que se refere ao funcionamento das unidades produtivas durante um turno normal de trabalho.³

Não obstante, a menos de restrições de ordem técnica, poder-se-ia, teoricamente, aumentar a “capacidade” de produção aumentando o *número de horas de funcionamento de unidades existentes*, ou seja, não existe *a priori* nenhuma justificativa para que a duplicação do volume de produção em determinado setor seja obtida através da implantação de uma outra unidade produtiva, senão que resultado semelhante poderia ser obtido duplicando o turno diário de funcionamento da unidade existente. Nesta última alternativa, os efeitos da aplicação de um dado volume de recursos sobre o emprego de mão-de-obra seriam imediatos e provavelmente muito mais elevados, contribuindo, destarte, para reduzir as dificuldades de compatibilização de objetivos de aumento da produção com maior taxa de absorção de mão-de-obra⁴ no setor industrial.

Dificuldades à adoção dessa alternativa poderiam surgir tanto por restrições institucionais relacionadas à legislação trabalhista, quanto pelo fato de que a utilização mais intensiva provocaria taxa mais alta de depreciação do capital instalado. Sem embargo, uma restrição mais importante pode ser a insuficiência e o alto custo dos recursos disponíveis para aplicação em capital de giro. Na medida em que o aumento de turnos de funcionamento implica aumento das necessidades de recursos para financiamento da produção e que não

³ Existem exceções provocadas por razões de ordem técnica, no caso de setores onde a natureza do processo de produção exige um funcionamento ininterrupto dos estabelecimentos — *e.g.*, siderúrgicas.

⁴ A duplicação de turnos de funcionamento corresponderia a um aumento equivalente na relação média trabalho/capital.

existe, regra geral, condições mais favoráveis de crédito para obter recursos necessários, a escolha dos empresários quanto à alternativa a ser utilizada para aumento da produção — aumento do tamanho *versus* aumento do número de horas de trabalho — estaria sendo influenciada por condições mais favoráveis de custo para o caso da primeira alternativa.⁵

Por outro lado, vale notar que a adoção da primeira alternativa (ampliação da capacidade) suscita problemas de outra natureza. Na medida em que as facilidades fiscais para investimentos relacionem-se principalmente com a ampliação do estoque de capital fixo, os incentivos operam apenas durante o processo de instalação ou de ampliação da unidade produtiva beneficiada. A sobrevivência do projeto, depois de ultrapassado o período de gestação dos investimentos, dependerá, ainda, da disponibilidade de recursos para financiar a produção. Este último aspecto será mais importante na medida em que os incentivos objetivem principalmente o desenvolvimento das regiões mais atrasadas, uma vez que elas sofrerão a concorrência de indústrias localizadas nas regiões mais desenvolvidas (principalmente no caso de setores cuja produção regional não apresente vantagens comparativas nem seja complementar àquela realizada no resto do País).

3 — Mobilização *versus* utilização dos recursos

A hipótese de que a escolha dos empresários quanto à forma de efetivar o aumento da produção seja influenciada pelas facilidades concedidas à ampliação do estoque de capital merece ser examinada com maior profundidade. A experiência internacional a respeito da intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento industrial consagra duas alternativas: a intervenção direta — mediante insta-

⁵ A aplicação em capital de giro não recebe incentivos fiscais semelhantes àqueles concedidos à acumulação de capital fixo. No caso dos incentivos administrados pela SUDENE, por exemplo, admite-se financiar o capital de giro necessário ao funcionamento do *acrécimo* na capacidade de produção, mas não o capital de giro que seria necessário para aumentar a produção com base em aumento no número de horas de funcionamento.

lação de empresas públicas (principalmente no caso de indústrias básicas) — e a intervenção indireta, através da concessão de favores fiscais e/ou creditícios que objetivam interferir em decisões tomadas pelo setor privado. A intenção, neste segundo caso, seria, evidentemente, a de compatibilizar o estímulo à iniciativa privada com a necessidade de intervenção do Governo para “forçar” um aumento nos recursos disponíveis para o crescimento da produção. Haveria, entretanto, outras alternativas que pudessem, em princípio, conduzir a resultado semelhante?

Um primeiro ponto a estabelecer é que a questão da mobilização de recursos não deve ser necessariamente considerada como associada ao problema de utilização dos recursos captados. Em outras palavras, a intervenção do Governo através da manipulação de política tributária com o objetivo de aumentar o volume de recursos disponíveis para investimentos pode ser dissociada das medidas necessárias para tornar a aplicação desses recursos mais eficaz.

A questão, aqui, parece relacionar-se com a alternativa entre manipular o orçamento público pelo lado da receita (incentivos) ou pelo lado da despesa (subsídios ou financiamento), com vistas ao objetivo de promoção do desenvolvimento industrial. No primeiro caso, como a concessão do incentivo vincula-se, naturalmente, ao preenchimento dos requisitos legais para gozo das isenções tributárias, os efeitos sobre a mobilização de recursos *sucedem* a decisão sobre a forma pela qual esses recursos serão utilizados. No segundo caso, a possibilidade de separação torna-se mais nítida. O sistema tributário pode ser utilizado para mobilizar os recursos necessários, cuja aplicação ficaria posteriormente condicionada à elaboração do programa de gastos.

A preferência tradicional por incentivos poderia, nesse caso, ser explicada por preocupações quanto ao grau de intervenção do Estado na economia. Nesse caso, o problema coloca-se do ponto de vista de como esse grau de intervenção é avaliado. Se o que importa é *o controle da decisão* e não a forma de execução, é interessante notar que aquele não seria alterado qualquer que fosse a alternativa utilizada. Se a maior liberdade e flexibilidade na manipulação dos fundos, obtida através de recurso à alternativa do financiamento, permite prever resultados mais favoráveis em termos de compati-

bilização dos objetivos da produção e emprego, tornam-se infundados os receios quanto à viabilidade dessa opção por temor de uma maior estatização da atividade econômica. Primeiro, porque, conforme vimos, alterações desse tipo não modificam o grau de intervenção existente do ponto de vista do controle da decisão. Segundo, porque, se os recursos são aplicados no financiamento de empresas privadas, permanece também inalterada a forma institucionalmente empregada para execução do programa.

Vale notar que em qualquer caso o custo direto do programa seria o mesmo e poderia ser medido pelo volume de recursos tributários que deixam de ser captados através do sistema de incentivos.⁶ A hipótese alternativa consiste em substituir o sistema de incentivos pela canalização de idênticos recursos através do sistema tributário para constituição de um fundo de investimentos (satisfazendo o objetivo de mobilização de recursos). Na medida em que financiamentos a serem posteriormente concedidos considerassem explicitamente as possibilidades de aumento na produção com uso mais intensivo do capital instalado, ou mediante ampliação do estoque existente, as possibilidades de resultados mais favoráveis do ponto de vista da política de maximização das oportunidades de emprego seriam aumentadas.

Um outro ponto que vale a pena mencionar refere-se ao estágio em que se processa a intervenção do Governo sobre a produção. Tradicionalmente, a intervenção do Estado visando ao controle da produção agrícola se processa basicamente no estágio da comercialização, enquanto no caso do setor industrial a interferência se faz sentir principalmente no estágio de produção. A diferença é, portanto, substancial. De um lado, o objetivo de controlar a produção de determinadas culturas é perseguido mediante garantia de comercialização a um dado nível de preço (preços mínimos). De outro, objetivo semelhante é implementado mediante redução no custo de ampliação da capacidade de produção. No primeiro caso, portanto, garante-se a venda, sendo livres as decisões dos empresários sobre a forma pela qual a produção possa ser aumentada. No segundo

⁶ De um lado, estes recursos poderiam ser considerados como parcela que se subtrai do orçamento. De outro, a mesma quantidade seria adicionada ao orçamento.

caso, como vimos anteriormente, há interferência direta sobre as decisões quanto à forma de aumento da produção. Tais comentários sugerem que uma outra maneira de interferir no volume de produção sem influenciar a forma através da qual a decisão é implementada poderia consistir em algum esquema de controle do processo de comercialização (tanto de matérias-primas quanto de produtos finais). Até que ponto poder-se-ia considerar viável a idéia de estimular o aumento na produção industrial através da garantia da comercialização e quais as implicações dessa alternativa, do ponto de vista do uso relativo dos fatores de produção, são questões que, acredito, devam ser examinadas.

4 — Comentários finais

Recente estudo sobre o sistema de incentivos fiscais administrado pela SUDENE (34/18) reforça vários argumentos sobre a utilização não eficaz dos recursos com base na não complementariedade intraregional da produção, baixos índices de absorção de mão-de-obra, dificuldades de implementação dos projetos, agravada por altos custos de intermediação, concentração da propriedade dos depósitos nas mãos de empresários de fora da região, etc.⁷ Recomendações sobre modificações necessárias para aumentar a eficácia do programa referem-se à necessidade de reduzir o subsídio ao capital, diminuir o custo da mão-de-obra e garantir o fluxo dos recursos necessários à implementação dos projetos aprovados. A este respeito, as recomendações variam de alterações apenas na gerência do fundo (SUDENE e BNB executariam as funções atualmente preenchidas por intermediários privados) a mudanças mais profundas na sua organização (em forma semelhante àquela estabelecida no Decreto-Lei n.º 157, por exemplo).

Nenhuma das proposições formuladas sugere a modificação da concepção original quanto à propriedade dos recursos mobilizados. Entretanto, se do ponto de vista da equidade fiscal o sistema de

⁷ David Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque: *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20.

incentivos não produz resultados satisfatórios⁸ e se a experiência realizada também não o recomenda do ponto de vista da eficácia na aplicação dos recursos, que razões subsistem para desenvolver fórmulas engenhosas para garantir sua sobrevivência?

Na realidade, trata-se de utilizar o mecanismo tributário para canalizar recursos com o objetivo específico de promover o desenvolvimento industrial de regiões relativamente menos desenvolvidas. Por que então o fazer de forma indireta? Novamente, as razões apresentadas poderiam relacionar-se a preocupações quanto ao “tamanho” do governo, medido através de índices agregados de carga tributária. Já mencionamos, anteriormente, que se os recursos captados vão ser utilizados para financiar a expansão de empresas privadas, o efeito seria, do ponto de vista institucional, semelhante àquele obtido através do uso de incentivos, não se alterando também o grau de interferência do Estado na economia, se avaliado sob a ótica do controle da decisão.

A transformação do atual sistema de incentivos administrados pela SUDENE num esquema *direto* de captação de recursos através do sistema tributário e posterior transferência de parcela equivalente àquela atualmente mobilizada para um fundo de desenvolvimento regional, parece, assim, uma forma muito mais simples de se obterem os resultados desejados. De um lado, o cancelamento dos incentivos eliminaria os efeitos negativos das deduções sobre a progressividade efetiva do sistema tributário. De outro, apenas na medida em que o fundo fosse constituído por recursos tributários, a política de investimentos poderia contemplar igualmente a possibilidade de financiar aumento da produção através do uso mais intensivo do capital existente, alternativa esta que seria favorável ao objetivo de promover maior emprego de mão-de-obra.⁹

⁸ Pode ser argüido que os incentivos fiscais reduzem a progressividade do sistema tributário.

⁹ No sistema atual essa possibilidade é inviável, uma vez que o financiamento se processa através da participação do contribuinte no capital dos projetos aprovados. Isso, naturalmente, exige que os projetos refiram-se a uma ampliação do estoque de capital existente na região.

Dualismo tecnológico na agricultura: novos comentários

CLAUDIO R. CONTADOR *

1 — Introdução

A literatura sobre a modernização e transferência de tecnologia foi recentemente enriquecida com o trabalho apresentado por Ruy Miller Paiva¹ e com as críticas e sugestões de Nicholls² e Schuh.³ O ponto central da teoria de modernização de Paiva consiste na hipótese de que a existência de técnicas distintas de produção é um fenômeno paralelo e até mesmo fortalecido pelo próprio processo de desenvolvimento econômico, ou seja, alguns grupos, técnica e economicamente mais capazes — quer devido à maior especialização, quer devido à propriedade de e/ou acesso a fatores de produção específicos — lideram o processo de modernização agrícola, enquanto os demais grupos são relativa e até mesmo absolutamente prejudicados. Quanto mais rápida a expansão da economia, mais desigual tende a ser o processo de modernização e, possivelmente, mais desigual a distribuição dos benefícios das novas técnicas. Dada a existência de um largo segmento da população rural pouco capaci-

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

1 Ruy Miller Paiva, "Modernização e Dualismo Tecnológico na Agricultura", *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1, n.º 2, (dezembro de 1971), pp. 171-234.

2 Williams H. Nicholls, "Paiva e o Dualismo Tecnológico na Agricultura: Um Comentário", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 1, (março de 1973), pp. 15-50.

3 G. Edward Schuh, "Modernização e Dualismo Tecnológico na Agricultura: Alguns Comentários", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 1, (março de 1973), pp. 51-94.