

185 anos de Incentivos Fiscais

Denis Borges Barbosa (1993)

A era dos incentivos fiscais neste País começa com o Alvará Régio de 13/06/1809, que foi possivelmente o nosso primeiro Plano Econômico; aliás, igualzinho a todos os outros que se seguiram. Segundo as análises do mentor do Plano - o Visconde de Cairu - o Brasil operava numa situação de incentivos não fiscais: incentivos de mercado de caráter patrimonial.

Com a chegada da Corte, estávamos num momento em que se teria de fazer a reforma patrimonial do Estado. Os privilégios que então havia, monopólios de exploração de indústrias tradicionais, teriam de ser reformados, de forma a funcionalizá-los e fazê-los trabalhar por um objetivo determinado, que é o desenvolvimento econômico, em particular o desenvolvimento industrial.

Assim é que esse nosso primeiro Plano Econômico teve três instrumentos principais: o primeiro foi a criação do *drawback*, ou seja, a eliminação dos impostos incidentes sobre a importação de determinados insumos, quando se tornassem esses insumo necessários para viabilizar o aumento de exportações ou de abastecimento do mercado interno dos setores primordiais. Segundo o raciocínio do Visconde de Cairú, era absurdo que o Estado fizesse incidir um tributo para obtenção de recursos próprios, em detrimento do próprio desenvolvimento econômico e, particularmente, do desenvolvimento Industrial.

O segundo ponto era o controle das compras estatais, basicamente do Exército, direcionado a compra de seu fardamento para as indústrias têxteis nacionais.

Em terceiro lugar, criava-se um sistema de incentivos ao desenvolvimento da tecnologia fazendo com que se implantassem as patentes industriais de concessão prevista em lei, em substituição ao sistema de privilégios individualizados, anteriormente existentes, com vistas a trazer para o Brasil novas indústrias. Esta lei de patentes fez com que o Brasil se tornasse o 4.º País do mundo ter um sistema de incentivos tecnológicos.

O modelo estava fixado, mas como proposta teórica. Quando vim, pela primeira vez, a analisar a estrutura e a funcionalidade dos incentivos brasileiros ao setor industrial, em 1978, como parte da equipe de um estudo específico pelo Governo Federal ¹, verifiquei que, nesse percurso desde 1809 até 1978, os incentivos tinham ganho outra vez o aspecto eminentemente patrimonial. A funcionalidade era absolutamente duvidosa, a racionalidade era inexistente.

No setor específico que nos interessava, que era o de bens de capitais, havia casos, bastante freqüentes, em que a compra de equipamentos para uma empresa estatal, do setor elétrico, implicava em incentivos, aproveitados pelo produtor ou por outros membros da cadeia produtiva, que chegava, freqüentemente a 117%. A característica, então, dessa incentivação era a da pulverização. Havia incentivos de todo o lado, que se cavalgavam,

¹ **O Mercado da Energia Elétrica no Brasil**, Eletrobrás, 1980. Estudo realizado em conjunto com o CCNAI (Coordenação de Atividades de Aquisição das Entidades Estatais) para avaliação do impacto dos incentivos fiscais então existentes no Brasil.

que se conflitavam, que davam em seu conjunto efeitos reais contrários ao propósito individualizado de cada um deles.

De outro lado, eram incentivos de caráter setorial, administrados segundo políticas setoriais e, de outro lado, também incentivos regionalizados que não levavam em conta a setorialização específica, característica daquela região. Em suma, tínhamos três problemas: pulverização, um problema genérico; problema de setorialização, de controle de setorialidade; e de regionalização também. Na época se sentiu muito forte, ainda a presença da cultura dos grupos especiais, criados pelo Presidente Juscelino Kubitschek, que incentivaram essa postura setORIZADA da economia.

Logo em seguida, no entanto, em dezembro de 1979 o Ministro Delfim inspirou um Decreto-lei que atacou fortemente o conjunto de incentivos, principalmente os de importação. O diploma legal utilizou-se de uma fórmula genérica para dar fim aos incentivos, depois ecoada em 1991, pela Medida Provisória no. 158. Foi a seguinte: “acabam-se todos os incentivos do IPI, menos ...”, seguindo-se uma lista dos menos, tão complexa e tão ininteligível como os próprios incentivos a serem erradicados. Essa primeira temporada de caça aos incentivos, que durou toda a estação de 1979 a 1980, levou a um verdadeiro caos o planejamento tributário.

Nessa época, sendo advogado de Furnas - Centrais Elétricas S.A., uma subsidiária da Eletrobrás, coube-me assistir à concorrência de maior porte, realizada à época, que era a da corrente contínua de Itaipu. Pois em tal licitação cada uma das empresas foi obrigada a dar quatorze opções de configuração fiscal, já que, durante o espaço da concorrência, que foi de quatro meses, ocorreram quatorze mutações no panorama fiscal, significativas para a apuração do ganho fiscal da concorrência.

Passado a temporada de cortes, vem nova geração de incentivos, nova acometida da legislação coibidora. De 1986 a 1988, o problema dos incentivos fiscais foi de novo tratado, e quero crer que, pela primeira vez, uma perspectiva muito abrangente,.

A perspectiva, logo após o Plano Cruzado, era de que se podia diminuir a dosimetria dos incentivos fiscais. Enquanto que em 1979 a soma do incentivos fiscais estava a 117%, já em 1985 e 1986 havia incentivos fiscais na ordem de 200%, como forma, teoricamente útil, de fazer a economia se mover numa inflação muito alta. A teoria é de que o incentivo fiscal estimula a economia. Assim como os anúncios na televisão vão se tornando cada vez mais explícitos em sua sensualidade, os incentivos fiscais tendem a se tornar cada vez maiores e mais rombudos para ter algum efeito na economia.

A idéia da época era a de que a causa dessa multiplicação do aumento de vigor dos incentivos fiscais era a inflação. Consequentemente, com a teórica redução da inflação, poder-se-ia passar a diminuir as seduções do Estado, para um nível muito menor. Nessa reforma de 1986/1988, que foi chamada Nova Política Industrial e que é instrumental para explicar o que houve com o Plano Collor, o Governo levantava dois elementos fundamentais para a reforma dos incentivos fiscais.

O primeiro é o óbvio, o corte das despesas; um elemento que, teoricamente, tinha levado o Ministro Delfim a fazer o primeiro corte geral dos incentivos fiscais em 1979. Era preciso diminuir as sangrias do Estado em incentivos, que não se sabiam muito bem os efeitos, se é que faziam algum sentido dentro da nova capacidade de influência do Estado. O segundo era a retirada do próprio Estado da economia. A equipe interna do Governo que trabalhou nessa Nova Política Industrial de 1988, traduzia esses dois comandos de uma forma um pouquinho diferente, mas com efeito muito parecido.

Segundo essa equipe que redigiu a Nova Política Industrial, antes de se falar em excesso de papel do Estado na economia, devia se pensar no excesso de interesses privados na condução do Estado. Era preciso definir se esses incentivos eram um real interesse da comunidade e do próprio mecanismo do Estado, ou se iam satisfazer os interesses privatísticos, ou interesses patrimoniais exercidos sobre o próprio Estado. Os incentivos contra os quais a Nova Política Industrial de 1988 iria lutar eram basicamente os que atendiam interesses privatísticos individuais, interesses que não eram da comunidade como um todo, interesses que até iam contra a própria atuação inteligente e racional do Estado em favor da comunidade.

Em segundo lugar, impunha-se erradicar os mecanismos de atribuição de incentivos que haviam criado o feudalismo tecnocrático dentro do aparelho do Estado. Aqueles pequenos mecanismos de incentivo que setorializavam a economia ou regionalizavam os privilégios, tendo em vista as características setoriais e regionais da economia. Eram os interesses perversos da tecnocracia dos CDIS, da tecnocracia da SEI, da assessoria do Ministro da Fazenda, os interesses de A, de B e de C, ou as suas pequenas encastelações de poder.

A Nova Política Industrial de 1988 visava assim a despatrimonialização dos incentivos e desfeudalização da própria tecnocracia. Este foi o modelo do Decreto-Lei 2.433, de 19 de maio de 1988, e do seu Decreto de Regulamentação, o de no. 96.760, de 23 de setembro de 1988. Os instrumentos avançados por essa nova política industrial eram a redução geral dos incentivos, o corte de dezenas de decretos, decretos-lei e leis que criavam esses incentivos pulverizados, em prol de um mecanismo primário que era a regulação da entrada de produtos externos no nosso mercado, através de um mecanismo inteligente e flexível que era o extinto CPA.

Em segundo lugar, introduziu-se o conceito dos Planos Setoriais Integrados, ao invés de se confiar na eficácia inacompanhável e insuscetível de controle daquelas dezenas de pequenos incentivos. A esperança era que a concessão dos novos incentivos partiria de uma análise das necessidades do setor econômico, levando em conta todos os elementos da cadeia produtiva, desde o insumo, à elaboração intermediária, até a comercialização final, para se chegar, enfim, a conceder os incentivos necessários para o desenvolvimento daquele setor.

O interessante nessa proposta é que haveria participação contínua do próprio setor, evitando, exatamente, a privatização do interesse, fazendo com que todos os elementos interessados participassem na elaboração de um Plano Setorial Integrado. A idéia não chegou, como tal, ao que eu saiba, a funcionar em nenhum setor da economia em particular.

Na área de tecnologia, a proposta do Plano era a criação dos PDTIs, um sistema de incentivos ao planejamento tecnológico. O instrumento central dessa bateria de incentivos fiscais era o seguinte: existe um número razoavelmente pequeno de empresas que importam tecnologia neste País, e têm que importar porque realmente necessitam.

Sobre essa importação, que é inevitável, havia uma tributação da ordem de 43%. a soma dos 25% em média, do imposto de renda na fonte incidente à época ²; e, sobre o câmbio, quando efetivamente feito, os 25% do IOF. Evocando o velho princípio do Visconde de Cairú, é pouco inteligente cobrar imposto sobre um fato econômico absolutamente necessário para o aumento da produção. Consequentemente, a proposta da política

² Pela legislação em vigor a partir de janeiro de 1996, a incidência é de 15%.

industrial de 1986 era reduzir essa incidência de imposto, na proporção em que o empresário além de importar pudesse também o próprio dinheiro para o desenvolvimento interno da tecnologia ³.

Assim, para cada centavo em que usasse o dinheiro do Governo: o empresário teria que por duas outras vezes, em pesquisa no País. Além disso, a nova política industrial modernizava, reformando a estrutura do Biefex. A proposta durou muito pouco; logo depois as iniciativas voltadas ao corte, à necessidade de mostrar que estava cortando, se fizeram sentir, o que se deu, particularmente, em dezembro de 1990, através da Lei 7.988.

Tal lei fez uma amputação geral nos incentivos, um corte talvez mais veemente do que o de 1979. A medida acabou sendo muito engraçada porque foi um corte aritmético, sem nenhuma política, nenhuma motivação inteligente.

Conta-se que um Ministro da Guerra - havia um Ministério da Guerra naquele tempo - presidindo uma solenidade em frente ao velho Ministério ao lado da Central achou que tinha tropa demais em honra a um homenageado muito pequeno e mandou as duas filas da frente voltarem para o quartel. Acontece que na banda de música, que também estava formada, as duas filas da frente são os clarinetes, os trompetes, todos os instrumentos que faziam a melodia assim ficaram os instrumentos de trás, os bumbos e a tuba.

Foi exatamente o que aconteceu com incentivos no corte de 1990: de tudo que havia amputou-se 50%. Assim, havia incentivo pelo qual se aumentava de 5 para 10 uma determinada dedução de imposto de renda; o corte foi de 50% ou seja, passou de 10 para 5. Em outros casos os incentivos resultantes acabaram tendo efeito exatamente ao contrário do que se pretendia, porque - não sei se isso acontece sempre, mas ocorreu pelo menos em certas áreas da Nova Política Industrial de 1988 - houve uma série de simulações de computador, programas que foram feitos para tentar dosimetrar os incentivos, tendo em vista a inflação, etc.

O corte feito sem computador, mas com tesoura, só poderia ter efeito exatamente contrário ao pretendido na maior parte dos casos. Mesmo esta cogitação assume estofamento meramente teórico porque, logo em seguida, as Medidas Provisórias 158 e 161 chegaram para acabar de vez o que tinha sido só cortado antes. A de no. 158 tratava, basicamente, das reduções de incentivos referentes aos impostos indiretos e como já adiantado, a redação era a seguinte: “Ficam revogadas as isenções e reduções do Imposto de Importação, IPI, de caráter geral ou especial, que beneficie bens de procedência estrangeira, ressalvadas as hipóteses...”.

As hipóteses são, geralmente, as importações feitas pelos órgãos de Direito Público, que têm imunidade constitucional e os outros casos análogos: os partidos políticos, as entidades de assistência social, as missões estrangeiras, as representações de órgãos internacionais. Caso que recebeu uma atenção especial foi o das importações feitas pelas instituições científicas, ao que o Congresso, ao converter a medida em lei, acrescentou “e tecnológicas”.

Além disso continuando com as exceções de base constitucional, continuaram beneficiadas com as isenções de base constitucional, o livro, as amostras postais, o drawback, o nosso drawback do alvará de 1809, os gêneros alimentícios de primeira necessidade e coisas que o Congresso acrescentou: “importação de medicamentos

³ A mesma proposta voltou a vigorar com a os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial - PDTI ou Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário - PDTA, regulados pela Lei 8.661/93, artigos 3 e 4.

destinados a adéuticos, bens importados pelas áreas de livre comércio e bens adquiridos para industrialização na ZPE”.

Quanto a esses dois últimos pontos, aflora aqui uma outra linha de problemas quanto aos incentivos fiscais, que é a da criação das ZPEs. A. mesmo tempo que se fazia a reforma da Nova Política Industrial do Decreto 2.433, também se elaborava, no Governo Federal, a idéias dos ZPEs; a proposta da Medida Provisória no. 158 era de extinguir com as ZPEs - coisa que, pessoalmente, me deixou muito contente - mas o Congresso, na sua sabedoria, houve por bem suspender apenas a criação de novas ZPEs e a implantação de novas indústrias nas ZPEs pelo prazo de 180 dias.

Também foram protegidas as importações destinadas à Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental, deixando também intacto o chamado drawback verde-amarelo, que é a importação de bens do exterior para atendimento de concorrências Internacionais com financiamento internacional de órgãos internacionais. Fora disso, foram cortados, em 50%, o AFRMM, adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (um dos tributos mais curiosos do País: nos últimos anos, o Governo Federal tem tentado acabar com ele e o Congresso não tem deixado) e, também o da antiga Taxa Aduaneira dos Portos, dito Adicional da Tarifa Portuária.

Já a Medida Provisória no. 161, que foi transformada na Lei 8.034, tomou as seguintes providências: passou a tributar as exportações, o lucro proveniente das exportações de produtos manufaturados e serviços, com a alíquota de 30%. A alíquota anterior da Lei 7.998 de dezembro de 1989, era de 18%. Faz, agora, também incidir sobre essas exportações os adicionais do Imposto de renda, da Lei 7.991, de 10 de julho do ano passado.

Também foram suspensos na área do imposto de renda uma série de incentivos, quais sejam, aquelas relativas às indústrias siderúrgicas, os relativos ao aperfeiçoamento de pessoal na área de Informática, como à compra de software produzidos no País: o auxílio à alimentação do trabalhador, todos esses incentivos que tinham sido, segundo proposta do Governo, extintos, mas segundo o poder de modificação no Congresso Nacional, foram então meramente suspensos.

Também cessou, por tempo indeterminado, a faculdade para a pessoa jurídica investir nos Fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia, no Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e também desfazer os depósitos reinvestimentos previstos na legislação própria de proteção ao desenvolvimento da Amazônia. Também com uma pequena moderação aos incentivos destinados à área de SUDAM, de Manaus, nova legislação acabou com a possibilidade de aproveitamento do crédito fiscal do IPI nas remessas destinadas a Manaus, deixando, assim, curiosamente, em melhores condições as importações para Manaus do que a remessas do mercado externo para lá.

Torna-se, teoricamente, na maior parte dos casos, menos oneroso importar do exterior, e consumir localmente, do que importar do resto do território nacional. Assim sendo, o remédio que se tomou foi, praticamente, a renúncia da utilização dos instrumentos dos incentivos fiscais, para sensibilização de quaisquer setores da economia. Houve, pelo menos, uma redução deles a um mínimo verdadeiramente radical.