

INCENTIVOS FISCAIS NO PLANEJAMENTO

WALTER FARIA

Diretoria de Informação Legislativa

O termo *incentivos fiscais* é um conceito derivado da ciência das finanças, mas que, no entanto, aplica-se à economia, quando, através dêles, recursos são obtidos e alocados em certo setor de atividade ou indústria, ou região, por desenvolver ou em desenvolvimento. Evidentemente na medida em que é o poder público que, através de leis, facilita um novo direcionamento do fator capital, temos um dirigismo econômico, para uns, e intervencionismo para outros — que se há de preferir, porquanto está bem mais integrado à linguagem econômica brasileira. O intervencionismo, ou seja, a atividade direta ou indireta do Estado na economia, se bem que, com relação a incentivos, obedeceu, a princípio, a critérios pouco elásticos, uma vez que se preocupou em acionar ou acelerar os setores em retardo, no presente, quando o planejamento é uma técnica de emprêgo continuado, se exerce de forma cada vez mais segura, pois na seqüência de planos nacionais os métodos de pesquisa e elaboração têm sido aperfeiçoados, o grau de compreensão aumentado e a implementação executada com certa fidelidade.

Desde que as primeiras vozes foram ouvidas, favoráveis ao planejamento, vinham juntas as noções de intervencionismo e incentivos, porquanto a própria intervenção estatal se caracterizava pelo aspecto incentivador, antes de mais. Roberto Simonsen, em parecer elaborado em 1944, ao defender “a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o País de uma estrutura econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis à sua segurança e à sua colocação em lugar condigno, na esfera internacional, ⁽¹⁾ pergunta em que grau será o intervencionismo estatal e responde que este “deveria ser estudado com as várias entidades de classe, para que, dentro do preceito constitucional, fôsse

1. Roberto Simonsen, “A Planificação da Economia Brasileira”, parecer apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 16 de agosto de 1944, circulação reservada, São Paulo, FIESP, 1944, pág. 11.

utilizada, ao máximo, a iniciativa privada". (2) Desde as suas fases iniciais o planejamento brasileiro situou dêste modo a questão, pelo menos na hipótese teórica, considerando a iniciativa particular o aspecto a desenvolver, cabendo à intervenção estatal a iniciativa suplementar, onde houvesse um setor ou indústria em atraso, dificultando a aceleração do conjunto. Nos cinco anos anteriores ao parecer de Roberto Simonsen houve progressos acentuados em vários ramos da indústria, cuja produção, em quantidade e valor, cresceu consideravelmente, nas seguintes atividades: tecidos, artefatos de borracha, ferro gusa, ferro laminado, aço, artefatos de ferro e aço, maquinaria em geral, produtos farmacêuticos, louças e vidros, sêda, lâmpadas e aparelhos elétricos, tintas e vernizes, aparelhos sanitários. No entanto, "poucas foram as indústrias básicas criadas nesse período pela iniciativa particular", sendo que, neste setor, registram-se "alguns valiosos cometimentos promovidos pelo Governo Federal, e ainda em andamento". Simonsen conclui do mesmo modo que a Missão Cooke, patrocinada pelo governo norte-americano, e que esteve no Brasil no ano de 1942, em caráter oficial, que "a falta de combustíveis, a deficiência de transportes, a ausência de indústrias básicas fundamentais, as dificuldades de técnicos e de mão-de-obra apropriada impediam um maior surto industrial". (3)

Quanto à Missão Cooke, no seu relatório ao Presidente dos Estados Unidos da América, considerou o Brasil com "amplas possibilidades para a execução de um moderno planejamento industrial", indo além, dois anos antes, do parecer de Roberto Simonsen, pois, no seu entender, "convinha se instituísse, paralelamente à atitude progressista que o Brasil adotou, no sentido de auxiliar e orientar o seu progresso industrial, um órgão central de planejamento, encarregado de estudar os meios de aplicar as avançadas teorias da moderna produção em massa". (4)

Se bem ainda não houvesse explicitamente delineada a noção de incentivos fiscais, o relatório da Missão Cooke, na tentativa de inverter a tendência ao investimento em apólices do governo e bens imóveis, em detrimento da indústria, invoca a possibilidade de modificação na lei do Imposto de Renda: (5)

"O incentivo ao investimento industrial podia ser promovido se fôsse estabelecida taxa preferencial para a renda de fontes industriais, ou se fôsse permitido levar a crédito do contribuinte, no cálculo do im-

2. Roberto Simonsen, obra citada, pág. 13/4.

3. Roberto Simonsen, obra citada, pág. 7/8.

4. Fundação Getúlio Vargas, "A Missão Cooke no Brasil", relatório dirigido ao Presidente dos Estados Unidos da América pela Missão Técnica enviada ao Brasil, Rio de Janeiro, 1949, pág. 55.

5. Fundação Getúlio Vargas, "A Missão Cooke no Brasil", pág. 340/1. Cabe observar que o relatório somente foi divulgado em 1948, pois se mantivera, até aí, em caráter confidencial, já que fôra elaborado em época de crise e buscava enquadrar a economia brasileira no esforço de guerra norte-americano, inclusive no que dizia respeito a importações, pelo início da produção interna brasileira (ver prefácio de Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação Getúlio Vargas, pág. 7 a 9).

As alíquotas eram, respectivamente, 8%, 6% e 3%, para os juros de qualquer espécie de empréstimos, os lucros das sociedades e as rendas de aluguéis e juros de apólices do Governo. (Ver Corwin D. Edwards, "Fontes de Crédito para Novos Empreendimentos", in F.G.V., "A Missão Cooke no Brasil", pág. 340).

pôsto, a renda reinvestida em empresas industriais. Mais ainda, a estrutura do impôsto podia ser adaptada no sentido de encorajar a economia através do aumento nas taxas aplicáveis tanto às rendas de pessoas jurídicas como de pessoas naturais, combinado com descontos suficientemente amplos, destinados à manutenção, e com créditos generosos para as somas reinvestidas na indústria.”

PLANO SALTE

Elaborado durante o Governo Eurico Gaspar Dutra, o Plano SALTE é enviado ao Congresso em maio de 1948. Compreendia apenas quatro setores: saúde, alimentos, transporte, energia. A atividade estatal, pela sua formulação, seria supletiva, e, por diversas vezes, o Plano o menciona, realizada através da ação coordenada dos órgãos públicos.

Considerando o aspecto saúde o Plano SALTE prevê a melhoria do nível de saúde da população como decorrência da intensificação da assistência médica preventiva e curativa, feita pelos órgãos públicos, ou por outras entidades, estimuladas e auxiliadas técnica e financeiramente pelo Governo Federal. A produção de alimentos previa o fomento à atividade de produção de gêneros alimentícios, de produtos de origem animal, insumos industriais (vegetais e animais), além da conservação dos solos, mecanização, pesquisas, armazéns e silos, cooperativas, seguro agrário, imigração e colonização, recuperação do Vale do Paraíba e Baixada Fluminense e a defesa externa, enquanto o referente a transportes previa a adoção de obras de utilidade indiscutível, de vantagens reais para a eficiência dos transportes e repercussão, tanto econômica como de segurança. A questão energética — com vistas a tornar a economia do País menos dependente do exterior e aliviar o balanço de pagamentos — conferia ao investimento particular a predominância, com apoio governamental, através de uma política de crédito a longo prazo, com juros módicos.

Se bem que o Plano SALTE fôsse uma tentativa de racionalizar o processo orçamentário brasileiro, dinamizando-o, porquanto solicitava, para as despesas a serem realizadas, o regime especial das dotações extraordinárias e urgentes (adiantamentos com prazos mais dilatados para as prestações de contas, segundo o Código de Contabilidade), a intervenção estatal praticamente cingia-se à melhor organização e coordenação dos órgãos da administração pública, como meio de realizar o crescimento econômico, sendo que o esforço se destinava a desbloquear o sistema, pelo afastamento dos pontos de estrangulamento, a fim de incentivar aquela que seria a atividade essencial, ou seja, a iniciativa particular.

No mesmo ano em que o Congresso Nacional recebia a mensagem governamental do Plano SALTE, (6) chegava ao Brasil a Missão Abbink que, sem apresentar ao final de seus trabalhos qualquer plano, ou programa de desenvolvimento, realizou, no entanto, trabalhos de pesquisa que, mais tarde, incor-

6. Plano SALTE, Mensagem n.º 196, de 10 de maio de 1948, do Presidente da República (Eurico Gaspar Dutra), *Diário do Congresso Nacional*, 19 de maio de 1948, Suplemento ao n.º 85, págs. 1 a 18; acompanha parecer da comissão interpartidária, págs. 16 a 22.

O Plano SALTE foi aprovado pela Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950.

poraram-se aos estudos que iam sendo realizados sobre planejamento. Em seu relatório, apresentado ao Ministro da Fazenda a 7 de fevereiro de 1949, redigido pela Comissão Central da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, a Missão Abbink concordou que o Brasil devia acelerar o seu desenvolvimento "pela adoção de um programa de despesas governamentais cuidadosamente estudado", (7) a fim de favorecer o emprêgo equilibrado dos recursos da iniciativa privada. Referia-se objetivamente ao Plano SALTE, cuja *concepção geral* aplaudia, de modo destacado, a "ênfase com que tratou dos problemas relativos à agricultura, aos transportes e à energia elétrica". (8)

Quanto ao problema tributário, propriamente, se não há menção a êle no Plano SALTE, pelo menos direta, a Missão Abbink concedeu-lhe tratamento, se não preferencial, através de Comissão, pelo menos a partir do estudo em subcomissão, a de Assuntos Fiscais.

Do mesmo modo que a Missão Cooke, de 1942, a Missão Abbink considerou, a fim de inverter a tendência aos lucros de capital, que, se não cabe ao Governo controlar diretamente a maneira como os particulares e as firmas comerciais realizam os seus investimentos, porquanto se está numa economia de iniciativa privada, "pode desestimular, porém, um investimento excessivo em bens imóveis urbanos tributando mais pesadamente os lucros do capital obtidos nesta espécie de investimentos". (9)

Quanto aos incentivos, principalmente ao capital estrangeiro, para o qual se voltaram em maior parte as preocupações da Missão Abbink, a Subcomissão sugeriu para os *empreendimentos favorecidos* (em contraste com os *investimentos comuns*, com liberdade de escolha na sua aplicação) incentivos especiais, dentre os quais "reduções ou isenções de impostos excluído o Imposto sobre a Renda", sendo que "todos êsses privilégios seriam incorporados em acordos formais, em cada caso", uma vez que "êste processo teria grande vantagem sobre qualquer tentativa de obrigar o capital estrangeiro a aplicar-se em determinados ramos, pois êste método coercitivo diminuiria, certamente, a perspectiva de atrair o capital do estrangeiro para o Brasil". (10) Mas não só. "Além disso, devem ser estudadas certas alterações na legislação e regulamentação sobre as remessas de lucros e as transferências de capital, a fim de esclarecer o tratamento que pode ser esperado por investimentos, oferecendo, assim, maior atração a tais investimentos". (11)

Portanto, na mesma época, e praticamente dentro de uma mesma orientação, tanto o Plano SALTE quanto a Missão Abbink buscavam o incentivo através da atividade governamental, pela prática dos gastos orçamentários programados e coordenados, sendo que o relatório da Missão Abbink propunha

7. Octavio Gouvêa de Bulhões, "A margem de um Relatório, Missão Abbink", Ed. Financieiras S.A., Rio de Janeiro, 1950, pág. 88/9.

8. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 89.

9. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 265

10. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 325

11. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 325

soluções que incluíam aspectos fiscais, conforme se depreende do trecho seguinte:

“Poderá haver casos, no entanto, em que o Governo deseje fomentar empreendimentos privados de uma maneira especial, por meio da isenção de impostos, a concessão de subsídios, ou por meio de proteção tarifária.” (12)

Evidentemente a isenção de impostos, a concessão de subsídios e a proteção tarifária se colocam dentro da noção de incentivos. Pelo texto se depreende que tais incentivos se apresentam de modo amplo, quando se diz empreendimentos privados, sem que haja especificação. No entanto os trabalhos da época tinham a preocupação, muito mais, de desenvolver a indústria, dado o atraso do País, de modo geral, neste aspecto. A conclusão a chegar é a seguinte: em princípio o planejamento (ou os estudos que a êle conduziram) atendia ao problema da industrialização de modo preferencial; depois, tendo o processo de industrialização acentuado as disparidades regionais, porquanto desde o início, mais por condições históricas, a área escolhida foi a do Centro-Sul, surgiu a necessidade do planejamento se regionalizar. Ainda no aspecto meramente industrial, alguns setores tenderam a um processo de desenvolvimento rápido, enquanto outros se atrasaram, advindo daí um outro ângulo do planejamento, o setorial. Dêste modo, à medida que o planejamento abrangia o todo econômico nacional, verificava-se, ao mesmo tempo, uma concentração de recursos, tanto regionais como setoriais, a fim de atender às áreas problemas ou setores retardados. Se estas áreas e setores apresentavam pouco dinamismo, não havia outra atitude a escolher a não ser a de incentivá-las. Do incentivo à indústria de modo geral, e à agricultura, em certos momentos, passamos aos incentivos especiais, regionais e setoriais.

PROGRAMAS DE METAS

Não se apresentou como sendo um plano, sim como uma série de programas setoriais de investimentos, destinados a orientar a execução de obras e a expandir ou implantar indústrias e serviços indispensáveis ao desenvolvimento equilibrado do País. Cinco setores desdobrados em trinta metas.

Já a plataforma política do candidato à presidência da República, Juscelino Kubitschek de Oliveira, apresentada em livro — “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”, Belo Horizonte, edição privada, 1955 — estabelecia como premissa o esclarecimento da função do Estado e o propósito do desenvolvimento. A intervenção do Estado na economia não pretende, formalmente, aumentá-la, mas, em verdade, substituir a forma de intervenção esporádica e descoordenada por um programa orgânico. Dêste modo a iniciativa privada poderá conhecer as metas que o desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar.

Se bem que na formulação do Programa de Metas haja, vez por outra, alusões aos problemas fiscais, não houve um estudo em separado deles, estabelecendo a necessidade do seu contróle dentro do planejamento. Na verdade o Programa de Metas, desde que estabelecia os setores a desenvolver, fixava a noção de incentivos, mas isto não era de modo compreensivo. Por exemplo, no caso da indústria automobilística, o Governo procurou criar um clima propício ao investimento (principalmente estrangeiro), através de incentivos à sua

12. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 342.

implantação. Isto, se tivermos em mente que o Programa de Metas ainda não estabelecia a articulação completa dos setores, criaria, como criou, um avanço setorial, mantendo-se os outros setores em situação de inferioridade. Portanto, faltava ao Programa de Metas maior compreensividade e especificamente um estudo em detalhe dos problemas fiscais, e de que modo estes podem ser acionados pelo Governo. Este fato, no entanto, veio demonstrar a necessidade de tornar o planejamento mais abrangente e não só, despertou o interesse pelo problema fiscal como forma de incentivo. O planejamento, para o setor estatal da economia, sem dúvida, e o plano o confirma, numa economia de coexistência entre a iniciativa pública e particular, é bem mais preciso, principalmente nos setores básicos, mas quando se trata do desenvolvimento de indústrias de transformação a cargo do setor público, ou quando se busca o aumento da produção agrícola, dependentes da atividade e decisão individual de uma grande quantidade de unidades econômicas, a precisão diminui. Sendo assim, a obtenção de metas indicadas necessitarão de um esforço governamental para a criação de condições cooperantes, "sob a forma de incentivos cambiais ou fiscais, financiamentos, assistência técnica etc., com vistas a possibilitar à empresa privada a execução de seus programas de desenvolvimento". (13)

Condiçionava-se, então, as metas projetadas à criação de condições cooperantes, e dentre elas, incentivos cambiais e fiscais, sendo que estes apareciam juntos devido à importância que se deu, à época, ao investimento estrangeiro, do qual dependia boa parte do sucesso do plano.

Ainda então não houve a estruturação da idéia do incentivo ao desenvolvimento regional. O Programa de Metas dizia a respeito:

"Nas áreas mais retardadas do País, como a Amazônia, o Vale do São Francisco, o Polígono das Sêcas e a Faixa de Fronteiras do Sudoeste, realizam-se vultosos investimentos públicos que apenas em casos isolados se enquadram no Programa de Metas. São de modo geral investimentos pioneiros, que procuram se orientar pela técnica de planejamento regional de áreas em estágio inicial de povoamento e de desenvolvimento econômico." (14)

No entanto, já em 1959, o Governo enviava ao Congresso o projeto de lei que instituiu a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Se o Programa de Metas apenas em casos isolados enquadrava os investimentos públicos nas áreas de fraco desenvolvimento, criou-se a consciência nacional no tocante às disparidades regionais, à medida em que a maior parte dos investimentos se localizavam no centro-sul do País. A mensagem governamental de criação da SUDENE partia do pressuposto de que havia "crescente disparidade de grau de desenvolvimento e de nível de vida entre diferentes regiões do País", e propunha "uma reformulação ampla, fugindo aos critérios tradicionais", na maneira de compreender o problema, de modo prático através da "plena efetivação de uma nova política de desenvolvimento regional, capaz de corrigir a atual tendência à excessiva concentração geográfica da renda". (15)

13. Presidência da República, Conselho do Desenvolvimento, "Programa de Metas", Tomo I, Introdução, 1958, Rio de Janeiro, Brasil, pág. 20.

14. Presidência da República, "Programa de Metas", obra citada, pág. 19.

15. Projeto nº 32, de 1959, "Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e dá outras providências", *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 7 de abril de 1959, pág. 1.218, Mensagem 79-A, de 1959, do Poder Executivo.

Se bem que a intenção de desenvolvimento econômico norteasse ambas as iniciativas, o Programa de Metas propunha objetivos imediatos, enquanto a criação da SUDENE (*órgão administrativo*) precederia à elaboração de um Plano-Diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Mas o que os identificava plenamente eram as noções de incentivos. Com base no Programa de Metas elaborou-se o Decreto nº 39.412, de 16 de junho de 1956 (estabelece normas diretoras para a criação da indústria automobilística brasileira e institui o Grupo Executivo para aplicação dessas normas), simplificadamente o GEIA, que considerava: *Art. 2º* — “Os equipamentos utilizados na indústria automobilística brasileira... da mais alta essencialidade para o desenvolvimento econômico do País”, sendo que a importação desses equipamentos, sem cobertura cambial, como investimento de capital estrangeiro no País, se regeria pelo disposto na Lei nº 2.145, de 19-12-1953, e sua regulamentação — Decreto nº 34.893, de 5-1-1954, art. 15, pela Instrução nº 113, de 17-1-1955, itens 1º e 4º, da Superintendência da Moeda e Crédito. Enquanto isso o projeto de criação da SUDENE, no seu artigo 14, dizia:

“Fica isenta de quaisquer impostos e taxas a importação de equipamentos destinados ao Nordeste e que sejam considerados prioritários pela SUDENE.”

O Congresso Nacional, por sua vez, alterou a redação do projeto, que, afinal, assim se redigiu: ⁽¹⁶⁾

“*Art. 18* — Fica isenta de quaisquer impostos e taxas a importação de equipamentos destinados ao Nordeste, considerados preferencialmente os das indústrias de base e de alimentação, desde que, por proposta da SUDENE ou ouvido o parecer da mesma, sejam declarados prioritários em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único — A isenção de que trata este artigo não poderá beneficiar máquinas e equipamentos:

a) usados ou reconicionados;

b) cujos similares no País, com esse caráter registrados, tenham produção capaz de atender, na forma adequada e reconhecida pela SUDENE, às necessidades da execução de desenvolvimento do Nordeste.”

Ainda num outro aspecto, o Programa de Metas e a SUDENE se aproximavam — no incentivo à iniciativa privada como fator do desenvolvimento. Quanto à SUDENE, o seu I Plano-Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1961-1963, ponderava que, “se bem que o desenvolvimento do Nordeste depende, principalmente, na etapa atual, do grau de eficiência alcançado pelos investimentos públicos — que representam a maior parcela da formação de capital e desempenham papel pioneiro na modificação da estrutura econômica — a lei da SUDENE reconhece, muito acertadamente, que os estímulos à iniciativa privada constituem parte essencial de uma política de desenvolvimento regional. Desta forma, ao lado do planejamento dos investimentos públicos, cabe à SUDENE orientar e coordenar a administração dos incentivos à iniciativa privada”. ⁽¹⁷⁾

16. Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959, “Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e dá outras providências.”

17. Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, SUDENE, “I Plano-Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1961-1963”, Recife, Divisão de Documentação, 1966, pág. 16.

Prevalecia, portanto, num e noutro, a orientação básica sob a qual se originou a planificação brasileira, ou seja, a intervenção do Estado na economia a fim de acelerá-la, mas com o fim de possibilitar ao investimento privado melhor condição de movimentação.

Cabe ainda uma observação, que é, em si, uma diferença entre o Programa de Metas e a SUDENE. Enquanto no primeiro o investimento estrangeiro era incentivado, principalmente nos setores ainda a desenvolver, ou pouco desenvolvidos, no caso da SUDENE houve restrições, tais como a qualificação de prioritários (por decreto do Poder Executivo) para os equipamentos importados, cabendo a preferência às indústrias de base e de alimentação e a suspensão de isenção para máquinas e equipamentos usados ou reconicionados, ou com similar nacional, com produção capaz de atender à demanda.

Dêste modo verifica-se que o planejamento, que — de início — pretendeu ser nacional e não compreensivo (o Plano SALTE apenas compreendia quatro setores), atendendo às disparidades regionais, buscou regionalizar-se. Nesta medida conseguir-se-ia, a partir do desenvolvimento regional, integrar todo o País, onde coexistiam, então, dois sistemas econômicos semi-autônomos. Ainda que não fôsse esta uma das metas do Programa de Metas, houve a criação de condições tais que a partir daí a política dos Governos nisto se apoiaria, de modo a que, favorecida pela integração, a economia pudesse caminhar no sentido da plena utilização dos fatores, e, bem mais, procurando diminuir custos, pela expansão do mercado interno e a entrada num processo de produção em que economias de escala pudessem ser alcançadas.

PLANO TRIENAL

Apresentado em época na qual as desigualdades regionais, após o Programa de Metas, sobressaíam, há todo um capítulo que intenta explicá-las. Ao tratar dos objetivos da planificação brasileira, considerou-os “fácilmente definidos”; dentre quatro que destacou, incluiu a “redução das desigualdades regionais de níveis de vida”, sendo que estas se intensificaram, em grande parte, devido à inflação. “Tendo as regiões mais pobres, como o Nordeste, um saldo de exportações para o exterior, a política de câmbio, durante um período, e em seguida a política seletiva de importações representaram um mecanismo de transferência de renda contra essas regiões. (18)

A consciência da ocorrência dêsse processo levou os órgãos de decisão a projetar, para o Nordeste, a fim de restabelecer o equilíbrio, uma política de favores diferenciais, para estimular os investimentos privados, economicamente viáveis, em benefício de áreas em que maior fôsse o excedente estrutural de mão-de-obra. As medidas iniciais, portanto, de ordem fiscal e financeira, atuariam como catalizadoras do desenvolvimento. Tal política se iniciou em 1959, devendo ter prosseguimento. Tais incentivos, em última análise, objetivariam facilitar a acumulação de recursos das empresas privadas. Só através dêles as empresas, na hora de escolher entre alternativas, poderiam preferir o Nordeste, em comparação com as vantagens de outra ordem, decorrentes do maior grau de desenvolvimento, apresentadas pelas regiões do Sul do País. Na medida em que a SUDENE passou a concentrar os incentivos em dada direção preestabelecida, capacitou-se para comparar e medir a eficiência de cada um, administrados isolada ou separadamente. Dêste modo pode-se evitar a concessão de

incentivos redundantes ou desnecessários, que apenas, em verdade, contribuem para a concentração da riqueza ou para a constituição de monopólios. Não só analisando deste ângulo houve vantagens, pois, além disso, tornou-se possível a inclusão de outras preocupações, dentre elas a tomada de medidas visando à recuperação das indústrias decadentes, ou partir para iniciativas capazes de modificar a estrutura econômica mediante a implantação de indústrias de base.

Sem dúvida, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social abria perspectivas quanto à participação do planejamento regional no âmbito geral, apesar de quase que como medida de emergência, em razão das desigualdades regionais em aprofundamento. Mas, ainda que sendo tal a motivação, o importante é verificar que a necessidade de impedir o distanciamento entre regiões de um mesmo país, em termos de desenvolvimento, representou uma iniciativa salutar, pois que apreendeu um aspecto essencial da economia brasileira, ou seja, a diferença de dinamismo entre as regiões do País, somente conciliadas, é quase certo, a partir do planejamento regional, ajustado convenientemente ao planejamento nacional. O aspecto de coerção, que caracteriza o planejamento, é o que cabe ressaltar, na orientação do Plano Trienal, uma vez que a inserção da ótica regional na global — e a colocação em prática de ambas — inclui um elemento de restrição da liberdade de operar livremente, em área econômica. O planejamento reduz um campo, enquanto alarga outros, no momento em que se movimenta.

O Plano Trienal previa, doutra parte, com base na experiência da área nordestina, um trabalho de zoneamento do País, a se realizar durante o período de execução do Plano, em que nova política de incentivos diferenciais surgiria, a orientar a localização da atividade econômica em todo o País. Este aspecto é de suma importância quando se considera a possibilidade do planejamento compreender diferentes níveis, nos quais incentivos diferenciais, ou seja, fiscais, sejam utilizados. A tendência ao incentivo fiscal se delineia claramente como capaz de inverter a direção dos investimentos, canalizando-os para regiões em que, se bem seja menor a rentabilidade, outros aspectos (dinamismo do mercado, menor custo de mão-de-obra, recursos naturais abundantes) servem de atrativos.

Portanto, o Plano Trienal confere à SUDENE papel de destaque, apresentando em posição igualmente de destaque a questão dos incentivos fiscais. A aplicação conseqüente de uma política de incentivos fiscais, realmente, conforme dados que mais tarde serão apresentados, permitiu a atração de investimentos para a área, estabelecendo um equilíbrio necessário, capaz de gerar um fluxo de renda na região atenuando as desigualdades regionais.

Dentro da orientação governamental da época, o Plano Trienal, ao estabelecer as “diretrizes para as reformas de base requeridas pelo desenvolvimento econômico”, incluiu entre elas a Reforma Fiscal. Alinhou duas razões principais que conduzem à convicção da necessidade urgente de completa e profunda revisão do sistema tributário brasileiro: o primeiro a sua obsolescência, concebido que foi para um país de economia semicolonial, e a segunda razão, “a necessidade de utilizar a tributação como instrumento de política de desenvolvimento

18. Governo João Goulart, “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)”, Departamento de Imprensa Nacional, 1963, pág. 17.

econômico, tornando possível, através dela, orientar os investimentos segundo os interesses da economia nacional." (19)

PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO

Com vistas a recuperar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, esvaziado após o processo de substituição de importações, o Programa de Ação estabelecia a manutenção da política de incentivos fiscais iniciada anteriormente, bem como anunciava outros incentivos em áreas ainda não contempladas.

Analisando o problema do Nordeste considerava haver indícios de uma melhoria relativa a partir de 1956. "A maturação das obras da Cia. Hidrelétrica do São Francisco, a maior destinação de verbas governamentais para a região e os investimentos da Petrobrás na Bahia desempenharam importante papel nesse processo de recuperação." (20) Em 1960, a relação entre a renda *per capita* para os anos posteriores a 1960, mas a partir da tendência revelada pelos vèzes de 1955. (21) Na época do PAEG os órgãos de planejamento ainda não dispunham de dados estatísticos com estimativas regionais de renda *per capita* para os anos posteriores a 1960, mas a partir da tendência revelada pelos programas de desenvolvimento das áreas mais atrasadas estimulava a hipótese de que a posição relativa do Nordeste tivesse continuado a melhorar. O PAEG, no entanto, reconhecia que as disparidades regionais de renda eram, ainda, por demais acentuadas. A fim de atenuá-las e entre as diretrizes fixadas observamos:

"b) manter-se-á a política de estímulos diferenciais fiscais e creditícios às inversões privadas nas áreas mais atrasadas, com o objetivo de para aí atrair um volume substancial de poupanças particulares." (22)

De importância, devido ao universo em que se situou até o momento a análise, em que se procura compreender o planejamento global da economia, desenvolvendo-se nêle gradativamente a noção dos incentivos fiscais, é a formulação que o PAEG faz quanto ao planejamento regional. Verifica a necessidade de haver uma conexão clara e não episódica entre os diversos níveis de planejamento, até mesmo em têrmos horizontais (coordenação dos planos regionais entre si), medida "imperiosa não apenas na fase de formulação como, e principalmente, na fase de implantação". Diante disto diz de modo taxativo:

"b) que os planos de desenvolvimento regional sejam formulados dentro do contexto de um programa de desenvolvimento nacional, a fim de não prejudicar a dinâmica daquele processo sem correr o risco de virem a frustrar-se em seus propósitos." (23)

19. Plano Trienal, obra citada, pág. 194.

20. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, "Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966", Documentos EPEA — n.º 1, novembro de 1964, pág. 45.

21. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, obra citada, pág. 45.

22. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, obra citada, pág. 45.

23. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, obra citada, pág. 226/7.

A adequação dos planos, em que o de maior grau prepondera, somente na medida em que órgãos regionais de planejamento fôssem sendo criados, poderia ser colocada em questão. Quando a dinâmica do desenvolvimento criou distâncias entre regiões do País e a partir daí iniciaram-se as tentativas de planejamento regional, com a prática dos incentivos fiscais como forma de contrabalançar os atrativos que por acaso houvessem nas regiões de desenvolvimento mais intenso e acelerado, haveria de se colocar no centro dos debates o dimensionamento do plano regional ajustado ao nacional. O PAEG o fez pela primeira vez, em termos de planos nacionais de desenvolvimento. Tal observação revela o nível de preparo com que, gradativamente, vão sendo feitos os planos nacionais, à medida em que as técnicas de elaboração, implementação e controle vão sendo refinadas.

De ressonância, no capítulo referente à *Reforma Bancária e Mercado de Capitais*, há uma abertura que se refere à *Política de incentivos à evolução do mercado de capitais*. O PAEG assim justifica o elenco de medidas que, mais à frente deveriam ser propostas:

“O Governo pretende estimular a abertura do capital das sociedades anônimas, tendo em vista ser esse o melhor sistema para compatibilizar o controle democrático das empresas com a imposição tecnológica das dimensões associadas às economias de escala. Nesse sentido, é intenção do Governo:

- a) conceder estímulos fiscais, particularmente através do imposto de renda, às sociedades anônimas abertas;
- b) dentro de uma política geral de estímulos fiscais à poupança, incentivar especialmente as aplicações das poupanças pessoais na subscrição de novas ações de sociedades anônimas abertas.”⁽²⁴⁾

Ainda num outro setor de atividades o Programa de Ação Estratégica do Governo propunha incentivos fiscais, ou seja, no das exportações, a fim de expandi-las:⁽²⁵⁾

“c) *Isenção de ônus fiscais sobre a exportação*. Não são poucos os ônus fiscais que incidem sobre a exportação de nossos produtos, reduzindo-lhes, pela elevação dos custos, seu poder competitivo no exterior, principalmente no que diz respeito aos produtos manufaturados, que, por serem de maior complexidade de fabricação, ficam onerados com incidências múltiplas de certos impostos. A exemplo do que ocorre na Alemanha Ocidental, Itália, México, Colômbia e outros países, poder-se-iam isentar as exportações de certos impostos, tais como o de vendas e consignações, de consumo e do selo, ou conceder ao produtor-exportador subsídio correspondente ao valor dos impostos pagos sobre as transações desde a matéria-prima até sua transformação em produto acabado (inclusive o imposto de importação sobre as matérias-primas e materiais importados), para a parte de sua produção que seja exportada. O primeiro passo neste sentido vem de ser dado pelo Estado de

24. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, pág. 74.

25. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, pág. 131.

São Paulo, através do projeto de lei aprovado pela Assembléia Legislativa, o qual concede aos produtores bonificação igual ao valor dos tributos que incidem sobre as etapas de produção das mercadorias a serem exportadas. Projeto semelhante já se acha em curso na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais."

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO

Em fase em que os incentivos fiscais praticamente integram a atividade governamental de planejamento, o PED discrimina-os, no tocante a investimentos:

"Além do sistema de estímulos fiscais às exportações, os principais incentivos fiscais aos investimentos, vigorantes no momento são:

a) isenção do Imposto de Importação e do IPI relativo à importação de equipamentos sem similar nacional, dentro do esquema implementado pelos Grupos Executivos ligados à Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI);

b) os incentivos fiscais ligados ao desenvolvimento regional (Sistema 34/18 do Nordeste e Amazônia), ao turismo, reflorestamento e pesca; e c) a aplicação de coeficientes de depreciação acelerada a certos setores industriais, na forma da legislação correspondente." (26)

Quanto a estes, deverão continuar, definindo-se, quanto ao item a, "de maneira adequada os critérios de concessão, através da CDI", enquanto os "incentivos fiscais de caráter regional ficarão restritos ao Nordeste e Amazônia, segundo a política governamental já definida", evitando-se "a disseminação excessiva do instrumento, que poderia prejudicar a sua aplicação regional e o desenvolvimento de setores prioritários, notadamente a indústria". (27)

Desde que a política de incentivos fiscais é prática de planejamento, o Programa Estratégico de Desenvolvimento considera-a, quanto ao desenvolvimento regional, possuindo já possibilidades de ser acompanhada pelos resultados, pelo fato de que os incentivos fiscais "impulsionam a economia de modo a aproveitar o máximo de suas potencialidades, e absorvem direta ou indiretamente quantidades maiores de mão-de-obra, propiciando um fluxo de renda crescente, de forma a colocar a região em condições de desenvolver um processo autônomo de desenvolvimento". (28) Inclui-se aí não só o Nordeste como também a Amazônia, desde que, pela Lei nº 4.216, de 6 de maio de 1963, os mesmos benefícios concedidos ao Nordeste foram estendidos à Amazônia. No entanto, o PED adverte, mais uma vez, para a limitação dos incentivos fiscais, pois que estes devem ser aperfeiçoados continuamente, de modo a que a utilização dos re-

26. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968/70, Estratégia de Desenvolvimento e Estrutura Geral", vol. I, junho, 1968, pág. V-30/1.

27. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968/70, obra citada, pág. V-31.

28. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico do Desenvolvimento", obra citada, pág. XVIII-1.

curso seja a mais racional, assegurando-se a produtividade e permitindo que forneçam à economia nacional a complementaridade essencial à integração de mercados. Isto não quer dizer, em termos industriais, que a estas regiões sejam destinados investimentos que noutras regiões do País têm maiores garantias de rentabilidade. Portanto, analisando o aspecto descentralização, observa dois erros nos quais não se deve incidir, quais sejam: ⁽²⁹⁾

a) evitar a excessiva distribuição geográfica dos investimentos, que tenderia a criar numerosas ilhas de subsistência; a orientação será de, na região escolhida (particularmente o Nordeste), criar a infra-estrutura e desenvolver projetos industriais em certo número de pólos regionais, para aproveitar adequadamente as economias externas e de aglomeração, ao mesmo tempo em que se assegura uma determinada taxa de crescimento, considerada satisfatória e superior ao crescimento da população, para a região como um todo;

b) evitar a substituição maciça de importações, em relação ao Centro-Sul, em setores nos quais o Nordeste não tem condições, mesmo a médio prazo, de evidenciar vantagens comparativas (notadamente bens de capital e bens de consumo duráveis). O intenso processo de "desvio de comércio" (*trade diversion*) daí resultante levaria à formação de uma indústria de custos excessivamente elevados naquela região, mercê da barreira protecionista representada pelos incentivos fiscais, redundando em queda da taxa de crescimento do produto global e, a mais longo prazo, em perda do ritmo do crescimento do próprio Nordeste."

Pela primeira vez, em planos governamentais, há uma análise dos problemas da Região Amazônica, com a apresentação das linhas de ação governamentais, compreendidas do seguinte modo:

- a) construção de uma infra-estrutura adequada;
- b) atendimento ao problema de formação de capital;
- c) aprimoramento do elemento humano e da técnica empregada;
- d) promoção de exportações;
- e) segurança de condições para o eficiente desempenho da iniciativa privada na região.

Para tanto a ação do Governo concentrar-se-á "em espaços econômicos suscetíveis de desempenho planejado, que funcionem como pólos de irradiação econômica", nos quais serão concentrados os recursos e esforços "visando a produzir impacto substancial para iniciar ou acelerar um processo de desenvolvimento econômico". ⁽³⁰⁾

No que se refere à política de comércio exterior, o Programa Estratégico de Desenvolvimento apresenta-a como voltada para a execução de uma política agressiva de exportações, não só de produtos tradicionais, mas, principalmente, de manufaturas e semimanufaturas. O objetivo, então, é intensificar o esforço de

29. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento", obra citada, pág. V-11.

30. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento", obra citada, pág. XVIII-5.

criação de incentivos, iniciado em 1964 e tornado sensivelmente intensificado a partir de março de 1967. Em síntese, quanto a incentivos fiscais propunha (31)

"c) concessão de completa isenção de tributos sobre a exportação de produtos industrializados, tanto na área federal como estadual, compreendendo: Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre Operações de Câmbio, Imposto de Renda e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias;

d) eliminação de tôdas as taxas, comissões e emolumentos que, sem representar direta contraprestação de serviço, oneravam as exportações, tais como: Taxa de Renovação da Marinha Mercante, Taxa de Melhoramento dos Portos, Taxa de Previdência Social e inúmeras taxas cobradas pela classificação, atestado fitossanitário, expurgo e fiscalização;

e) redução das tarifas dos serviços portuários, assim como das despesas de armazenagem e capatazia nos portos.

Além das citadas medidas de isenção fiscal, é de se mencionar, ainda a extinção do Imposto de Exportação, na área estadual (Emenda Constitucional nº 18), permanecendo, hoje, apenas o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, incidente sobre a exportação de produtos primários, que, na Região Centro-Sul, deverá ser eliminado para grande número de produtos."

Metas e Bases para a Ação do Governo

Enquanto numa primeira fase, em que não só a noção de incentivos fiscais como também a sua aplicabilidade (além da sua função real) estavam sendo consideradas, os planos apenas evidenciavam o seu uso, numa segunda fase — em que já são colocados em prática — os planos discorrem a respeito dos incentivos fiscais, expondo a sua utilização. No entanto, na fase que agora nos interessa, os incentivos fiscais se integram no plano (apesar de as "Metas e Bases" terem sido apresentadas como um *documento de sentido eminentemente prático*), ajustado às suas intenções. Quando, por exemplo, nas "Metas e Bases para a Ação do Governo" é colocado em evidência o Programa de Integração Nacional, o financiamento de 30% dêle caberá aos incentivos fiscais da SUDENE, SUDAM, pesca, reflorestamento e turismo. Do mesmo modo quando as "Metas e Bases" tratam da *ação para o desenvolvimento*, através do Programa de Investimentos e Ação dos Banco Oficiais, para o desenvolvimento regional, coloca os investimentos governamentais no Nordeste e na Amazônia na área dos incentivos fiscais do imposto de renda na importância de Cr \$3.760 milhões e Cr\$ 1.500 milhões, respectivamente (inclusive o Programa de Integração Nacional). A referência à ação do Governo, no que respeita ao mercado de capitais, prevê ainda o "aperfeiçoamento de sistemática do Decreto-lei nº 157, inclusive com sua extensão, já efetivada, ao imposto de renda pago na fonte", enquanto no tocante à criação de uma infra-estrutura para exportação, a perspectiva é de síntese,

31. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento," obra citada, pág. VII-25.

ou seja, objetiva a “consolidação do poderoso sistema de incentivos já montado.”⁽³²⁾

Quanto ao desenvolvimento regional, capítulo à parte de qualquer planejamento e onde a técnica dos incentivos fiscais tem sido largamente utilizada, as “Metas e Bases”, ainda aí traçam linhas de ação que os inclui já sistematizados e em aperfeiçoamento: ⁽³³⁾

“Desenvolvimento das regiões Nordeste e Amazônica por meio dos instrumentos já em vigor, ficando a infra-estrutura econômica e social, basicamente, a cargo do setor público, e atribuindo-se aos setores diretamente produtivos (indústria, agricultura) os poderosos estímulos dos incentivos fiscais do Sistema 34/18 (impôsto de renda).”

Quanto ao desenvolvimento do Nordeste pròpriamente, parte dos investimentos a serem realizados, principalmente no programa de industrialização, compete aos incentivos fiscais, cujo total — estimado em Cr\$ 2.800 milhões para o período 1971/1974 — quase que neste programa serão aplicados.

No que se refere à área amazônica, parte dos investimentos se atribui à concessão de incentivos fiscais ao setor privado, principalmente através do impôsto de renda, de Cr\$ 1.000 milhão.

PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Da mesma forma que as “Metas e Bases” o P.N.D. engloba os incentivos fiscais e dêles faz instrumentos para a consecução de suas metas. Na síntese das realizações nacionais, ao abordar a realização da estratégia regional capaz de efetivar a *integração nacional*, o P.N.D. considera os recursos provenientes dos incentivos fiscais como integrantes do total a ser utilizado em um dos maiores programas de desenvolvimento regional em todo o mundo, conforme esclarece. No que respeita ao aspecto da modernização da empresa nacional, constam do programa os *incentivos fiscais do impôsto de renda à fusão e à incorporação de empresas, conjugando-as à abertura de capital, na forma do Decreto-lei nº 1.182/71*:(*)

“Art. 1º — As pessoas jurídicas, para fins de fusão ou incorporação consideradas de interesse para a economia nacional, poderão reavaliar os bens integrantes do ativo imobilizado acima dos limites da correção monetária até o valor de mercado, com isenção do impôsto de renda incidente sôbre o acréscimo de valor, decorrente dessa reavaliação, observado o que estabelece êste decreto-lei.

§ 1º — A isenção prevista neste artigo aplica-se, igualmente, aos casos de transferência do contrôlo do capital de sociedades, como meio de efetivar fusões e incorporações, desde que estas se efetivem juridicamente dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da transferência do contrôlo acionário.

§ 2º — As disposições dêste artigo aplicam-se também às empresas que assumirem, de acôrdo com as normas e prazos estabelecidos pelo Con-

32. “Metas e Bases para a Ação do Governo”, Presidência da República, setembro, 1970, págs. 38 e 39.

33. Idem, pág. 233.

* de 16 de julho de 1971

selho Monetário Nacional, o compromisso de proceder à abertura de seu capital.

.....
Art. 5º — O acréscimo de valor resultante da reavaliação efetuada na forma do artigo 1º será utilizado obrigatoriamente, para aumento de capital, dentro de 180 (cento e oitenta) dias da data da aprovação pelo Ministro da Fazenda.

§ 1º — O não-cumprimento do disposto neste artigo acarretará a perda automática da isenção.

§ 2º — O aumento de capital de que trata este artigo não sofrerá tributação do imposto de renda.

§ 3º — A não-incidência estabelecida no parágrafo anterior se estende aos sócios, acionistas ou titular, beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, podendo estas realizar aumento de capital nas mesmas condições, mediante a incorporação dos valores distribuídos.

§ 4º — A redução do capital ou a extinção da pessoa jurídica nos 5 (cinco) anos subsequentes, importará em submeter à tributação nas pessoas jurídicas a parcela incorporada, como lucro operacional e distribuído, ficando os sócios, acionistas ou titular, sujeitos ao imposto de renda na declaração de rendimento, ou na fonte, no ano em que ocorrer a extinção ou redução.

§ 5º — No caso de alienação das ações ou quotas de capital recebidas com isenção na forma do § 3º deste artigo, o valor da receita auferida pelas pessoas jurídicas na operação será integralmente incluído no lucro tributável para fins de imposto de renda.

Art. 6º — Eventuais prejuízos ocorridos na alienação ou baixa dos bens reavaliados na forma do artigo 1º não serão dedutíveis do lucro tributável, podendo as empresas compensá-los com o resultado das correções monetárias compulsórias posteriores.

§ 1º — Os prejuízos a que se refere este artigo estão limitados à parcela que ultrapasse o valor original corrigido monetariamente nos termos da legislação vigente.

§ 2º — Para efeitos fiscais, as cotas anuais de depreciação, amortização e exaustão continuarão a ser calculadas com base nos valores contabilizados antes da reavaliação de que trata este decreto-lei, corrigidos monetariamente nos termos da legislação em vigor, e o montante acumulado dos encargos não poderão exceder o valor reavaliado.”

Tal forma de incentivo objetiva, em última instância, facilitar à empresa a sua modernização, através de fusão ou incorporação de interesse para a economia nacional (como também a abertura do capital a um maior número), tendo em vista menor custo e economia de escala. A racionalização, através de novas técnicas, é, sem dúvida, fator de aceleração econômica.

Referindo-se ainda uma vez à integração nacional o “Plano Nacional de Desenvolvimento” cita, particularmente, o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação da Amazônia, sem prejuízo do crescimento do Centro-Sul, quando se faz menção do uso dos incentivos fiscais regionais, reformulados pelos Decretos-

lei nºs 1.106/70 e 1.179/71. O Decreto-lei nº 1.106/70 cria o “Programa de Integração Nacional” e penetra a área dos incentivos fiscais, do seguinte modo: “

“Art. 4º — Constituirão recursos do Programa de Integração Nacional:

- I — recursos orçamentários, previstos nos orçamentos anuais e plurianuais;
- II — recursos provenientes de incentivos fiscais;
- III — contribuições e doações de empresas públicas e privadas;
- IV — empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;
- V — recursos de outras fontes.

Art. 5º — A partir do exercício financeiro de 1971 e até o exercício financeiro de 1974, inclusive, do total das importâncias deduzidas do imposto de renda devido, para aplicações em incentivos fiscais, 30% (trinta por cento) serão creditados diretamente em conta do Programa de Integração Nacional, permanecendo os restantes 70% (setenta por cento) para utilização na forma prevista na legislação em vigor.

§ 1º — A parcela de 30% (trinta por cento) referida neste artigo será calculada proporcionalmente entre as diversas destinações dos incentivos indicados na declaração de rendimentos.

§ 2º — O disposto neste artigo aplica-se aos incentivos fiscais de que tratam:

- a) o artigo 1º, letra b, do Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969;
- b) o artigo 18, letra b, da Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, alterado pelo artigo 18 da Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965;
- c) o artigo 1º, § 3º, da Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966;
- d) o artigo 81 do Decreto-lei 221, de 28 de fevereiro de 1967;
- e) o artigo 6º, caput, do Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969;
- f) as alíneas d e e anteriores, quando os investimentos se destinarem às regiões situadas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM.

Art. 6º — Permanecem inalteradas as normas e condições estabelecidas pelo artigo 7º do Decreto-lei nº 770, de 19 de agosto de 1969 e pelo artigo 6º do Decreto-lei nº 880, de 18 de setembro de 1969.”

O Decreto-lei nº 1.179/71 institui o “Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA)” e envolve, também, a figura dos incentivos fiscais: ***

“Art. 5º — Os recursos do Programa serão provenientes:

- I — de dotações orçamentárias previstas nos orçamentos anuais e plurianuais;
- II — do sistema de incentivos fiscais;

** Decreto-lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970 — “Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais, e dá outras providências”.

*** Decreto-lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971 — “Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais, e dá outras providências.”

III — da transferência de recursos do Programa de Integração Nacional; e

IV — de outras fontes, internas ou externas.

Art. 6º — A partir do exercício financeiro de 1972 e até 1976, inclusive, do total das importâncias deduzidas do imposto de renda das pessoas jurídicas, para aplicações a título de incentivo fiscal, 20% (vinte por cento) serão creditados diretamente em conta do Programa.

§ 1º — A parcela de 20% (vinte por cento) referida neste artigo será calculada proporcionalmente às diversas destinações dos incentivos fiscais indicados na declaração de rendimentos.

§ 2º — O disposto neste artigo aplica-se aos incentivos de que tratam:

- a) o artigo 1º, letra b, do Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969;
- b) o artigo 18, letra b, da Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, alterado pelo artigo 18 da Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965;
- c) o artigo 1º, § 3º, da Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966, com as alterações do Decreto-lei nº 1.134, de 16 de novembro de 1970;
- d) o artigo 81 do Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967;
- e) o artigo 6º, *caput*, do Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969; e
- f) as alíneas d e e anteriores, mesmo quando os investimentos se destinarem às regiões situadas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM.”

Tanto o Programa de Integração Nacional quanto o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste caracterizam, porém, uma orientação diversa quanto ao direcionamento dos incentivos fiscais. Ambos buscam reorientar os incentivos fiscais, tendo em vista desenvolver áreas até então, ou desocupadas, ou de pouca atração, quanto à rentabilidade. A mensagem governamental referente ao PIN fez-se acompanhar da Exposição de Motivos nº 252, de 1970, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Coordenação-Geral e do Interior, na qual se lê: (34)

“O aproveitamento de uma faixa de recursos dos chamados incentivos fiscais, somando-se a outras fontes de recursos de menor valor, revelou-se a fórmula mais viável para a consecução do objetivo colimado e a única capaz de se compatibilizar com o conjunto da política econômico-financeira do Governo. De fato, sobre não caracterizar aumento real da carga tributária, o presente projeto tem a virtude de mobilizar recursos de origem não inflacionária.

A projeção de dados econômicos deixa antever que o deslocamento das parcelas ora encampadas não implicará em carência para áreas ou setores incentivados, não só pela percentagem mínima que ora se transfere, mas, também, porque a destinação dos recursos para investimentos de capital, principalmente em obras de infra-estrutura, colonização e irrigação propiciará benefícios econômico-sociais muito mais significativos em termos de criação de novos empregos e ampliação do mercado de consumo.

34. Diário do Congresso Nacional (Seção I), 20 de junho de 1970, págs. 2581/2.

Por estas razões, o presente projeto, longe de se caracterizar como diminuição de incentivos, virá, isto sim, complementar, acelerar e fortalecer esta política mediante um processo de desencadeamento de efeitos multiplicadores na sociedade como um todo e nos próprios setores e regiões atualmente abrangidos pelos benefícios fiscais.

.....
A fonte básica de recursos para êsse Programa resulta da modificação nos limites estabelecidos na legislação que regula a aplicação de incentivos fiscais, conforme o disposto nos artigos 4º e 5º

O mecanismo proposto assegurará rapidez e eficaz liberação dos recursos, em conformidade com os grandes problemas enfrentados nas referidas Regiões.”

A visão do PROTERRA já não é regional, porquanto visa a redistribuir os incentivos mas retirando-os, em parte, do setor secundário, ou seja, da indústria, promovendo a sua movimentação no sentido do setor primário, ou seja, o agrícola. O setor industrial, mormente no Nordeste, expandiu-se em larga escala, utilizando a mais avançada tecnologia, enquanto que o setor primário, da mesma forma como ocorrera anos antes, quando do processo de substituição de importações, em que o Centro-Sul, em termos de progresso, se distanciou do Nordeste, não acompanhou o processo. A mensagem presidencial referente ao PROTERRA apresenta, suficientemente, as razões para a sua instituição: ⁽³⁵⁾

“Os incentivos fiscais favorecem, no entanto, de modo preponderante, a área urbana, não beneficiando, em iguais proporções, a área rural. Contribui para isso a própria índole do sistema, segundo a qual a maior rentabilidade dos empreendimentos é que determina a sua escolha para a aplicação dos incentivos. Como os empreendimentos industriais são, via de regra, mais rentáveis do que os agrícolas, os incentivos se desviam para os primeiros que se localizam preferencialmente na zona urbana, deixando quase totalmente desprotegida a atividade rural, de modo particular a desenvolvida pelo pequeno e médio produtor.

Para não deixar, pois, ao desamparo o setor rural, precisamente aquele em que mais áspera é a vida das populações do Norte e Nordeste, cumpre que outras medidas se articulem para desenvolver a agro-indústria nessas regiões, a fim de que, pelo incremento da riqueza comum, se eleve o bem-estar econômico e social de quantos aí mourejam na atividade agrícola.”

A alteração, segundo ainda a mensagem do Presidente Emílio Garrastazu Médici, de visão no direcionamento dos incentivos fiscais, decorreu da prolongada sêca que, em 1970, se abateu sobre o Nordeste. Diversas medidas foram tomadas pelo Governo, dentre elas a instituição de frentes de trabalho, a recomposição de dívidas de agricultores que perderam lavouras, a concessão de crédito barato para a retenção do homem do campo, a promoção de investimentos para aumentar a produtividade agrícola e fortalecer a resistência das propriedades rurais a novas intempéries, a solução da crise que afligia os produtores de cacau. O PROTERRA, portanto, é a continuidade da experiência desenvolvida.

35. Mensagem n.º 57, de 1971 (CN), *Diário do Congresso Nacional*, 9 de julho de 1971, pág. 931.

No que toca aos incentivos fiscais, a mensagem completa: (36)

“Os recursos para custeio do Programa serão constituídos pela dedução da parcela de vinte por cento dos atuais incentivos fiscais de caráter regional e setorial, pela transferência de recursos do Programa de Integração Nacional, por financiamentos obtidos de instituições nacionais e internacionais, de forma compatível com o propósito de não prejudicar o crescimento global do País, e destaque de verbas do orçamento monetário. Continuam, pois, em vigor os cinquenta por cento de incentivos fiscais remanescentes, para a sua aplicação, como até aqui, nos empreendimentos industriais, segundo as regras para isso em vigor.”

O setor de comércio internacional, dentro da estratégia do Governo, quanto à exportação de manufaturados e produtos agrícolas não tradicionais, se baseia na infra-estrutura interna já montada, que inclui o sistema de incentivos fiscais, dentro dos aperfeiçoamentos permissíveis e necessários.

OPINIÕES SOBRE INCENTIVOS

“DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO NORDESTE BRASILEIRO E O MECANISMO DE CRÉDITO FISCAL DO ARTIGO 34/18 *

Albert O. Hirschman

A dimensão do investimento em relação à estrutura preexistente à vigência do artigo 34/18

Em fins de maio de 1967, o investimento total, representado pelos projetos industriais, que se beneficiaram do artigo 34/18, montava a NCr\$ 1.811 milhões. (Em cruzeiros de 1967 — veja-se tabela 7). (I) Quando se compara tal cifra, com uma estimativa do estoque de capital industrial existente no Nordeste, antes da vigência da lei, vê-se que o investimento induzido pelo artigo 34/18 dobrará o estoque do capital industrial do Nordeste. A afirmação baseia-se no valor estimado de NCr\$ 1.801 milhões (também de cruzeiros de 67) para o estoque de capital industrial existente no Nordeste em 1964. (II)

Cabe a dúvida sobre se é legítimo atribuir todos os novos investimentos ao artigo 34/18. Certamente alguns dos investimentos induzidos pelo privilégio

36. Mensagem n.º 57, citada, pág. 931.

* “Revista Brasileira de Economia”, n.º 4, dezembro, 1967, ano XXI, pág. 19/21.

- I A cifra compreende tanto os projetos em análise como os aprovados. Como já mencionado, a política da SUDENE, que era de filtragem e indeferimento de projetos, transformou-se. Hoje, a política é a de classificar os projetos segundo a maior ou menor percentagem dos recursos do art. 34/18 a que, por lei, podem aspirar. A maioria dos projetos em análise é, pois, aprovada no futuro. Se desprezássemos o número desses projetos, as cifras a que chegariam subestimariam os resultados obtidos, em virtude da presente aceleração do programa. Em 31 de maio de 1967, os projetos em análise montaram a mais que o total dos aprovados em 1966.
- II Obteve-se a estimativa, aplicando-se a relação capital-produto de 2,5 à renda gerada pelo setor industrial do Nordeste conforme revelada pela especificação do Produto Nacional Bruto por regiões elaborada pela F.G.V. Na verdade, os últimos dados disponíveis são os de 1960, mas foi possível extrapolá-los para 1964, tomando por base um índice de produto industrial fornecido pelo BNB. A relação capital-produto de 2,5 parece razoável para uma região como o Nordeste onde predomina a indústria leve. Embora sujeito a uma grande margem de erro, o cálculo visa tão-somente dar uma idéia de ordem de grandeza do desenvolvimento industrial induzido pelo sistema do art. 34/18.

fiscal teriam se realizado de qualquer maneira. Mas, considerando-se o grande aumento quantitativo e a profunda mudança na qualidade dos novos investimentos (veja-se capítulo adiante), não há dúvida de que se deve atribuir ao mecanismo do artigo 34/18 a explicação maior da nova formação de capital.

TABELA. 7

APROVAÇÕES DE PROJETOS E DESEMBOLSOS PELO B.N.B.

ANOS	Projetos Aprovados NCr\$ 1 milhão		Desembolsos do BNB para Projetos NCr\$ 1 milhão	
	Preços Correntes	Preços de 1967 *	Preços Correntes	Preços de 1967
1963	36,4	170,9	0,09	0,4
1964	133,4	327,0	3,3	8,1
1965	138,9	225,5	8,0	13,0
1966	335,4	400,2	37,4	44,6
1967 **	697,8 ***	687,8 ****	91,8	91,8
T O T A L		1 811,4		157,9

De acôrdo com as quantias entregues pelo BNB parece que dos investimentos em andamento e a serem completados, 25% já foram realizados. (III) Isto significa que, nos primeiros três anos e meio de sua existência, o artigo 34/18 já contribuiu para um aumento de 25% do estoque de capital do Nordeste. Como se pode ver da especificação dos investimentos em termo de ano a ano, projetos aprovados e desembolsos pelo B.N.B. (calculados em Cr\$ de 1967) o mecanismo do artigo 34/18 só agora começou a funcionar mais efetivamente. O total dos investimentos, representados pelo projetos aprovados, subiu de 170 milhões de cruzeiros novos em 1963, para 687 bilhões de cruzeiros novos em 1967 — um aumento de 400%. As entregas por parte do B.N.B. ganharam impulso ainda mais recentemente. Mais da metade dos desembolsos acumulados corresponde aos quatro primeiros meses de 1967.

III Até 31 de maio de 1967, o B.N.B. tinha liberado NCr\$ 157,9 milhões (em cruzeiros de 1967) dos depósitos do art. 34/18. Como em média, a participação dos recursos do referido artigo no total do capital investido, até essa data, foi de 35%, multiplicando-se a quantia liberada pela recíproca de 0,35, obtém-se uma estimativa do total dos recursos investidos nos projetos, ou seja NCr\$ 448,6 milhões.

* Média do índice dos preços por atacado da F.G.V. para os 5 primeiros meses de 1967.

** Até 31 de maio de 1967.

*** NCr\$ 271,8 milhões de projetos aprovados e NCr\$ 426 milhões de projetos em análise em 31 de maio de 1967. Já que quase todos os projetos em análise são aprovados no seu devido tempo e como o processo administrativo leva em média 4 meses até a conclusão, a cifra acima compreende tanto os projetos aprovados como os em análise.

**** O preço de 1967 difere do corrente por presumir-se que os projetos em análise contenham cláusula de correção monetária em vista da futura inflação. Para corrigir-se, a grosso modo, a distorção, supõe-se que as cifras relativas aos projetos em análise reflitam os preços de 1967 deflacionados para o nível de preços de janeiro/mayo de 1967. Esses, ao que supomos, são consistentes com o nível de preços adotados pelos projetos aprovados.

A Estrutura industrial

Um outro aspecto importante dos investimentos do artigo 34/18 é sua relação com a estrutura industrial existente no Nordeste. A indústria da região, na sua maior parte, constitui-se de empresas para o processamento de produtos agrícolas, indústrias de consumo leves, refinarias de açúcar, indústrias de processamento de óleos vegetais e tecidos de algodão, todos com um papel de relativa importância. A percentagem da produção de bens intermediários e de capital sobre o produto industrial do Nordeste é de cerca de 30% que é consideravelmente menor do que a relação existente no Brasil como um todo: cerca de 60%. Tomando uma medida da indústria existente, melhor comparável aos dados de investimento fixo dos novos projetos, tal como a potência instalada, verifica-se a mesma predominância esmagadora das indústrias orientadas para o consumo. A distribuição do investimento, representados pelos projetos do art. 34/18, por outro lado, demonstra uma relação reversa entre as produções de bens de consumo e de capital, relação essa que se aproxima a da existente no Brasil. Em suma, os projetos subsidiados pelo mecanismo do artigo 34/18 estão fazendo com que a estrutura industrial do Nordeste torne-se mais diversificada e sofisticada com um rápido aumento da representação das indústrias que são ao mesmo tempo dinâmicas e criadoras de efeitos induzidos (*backward and forward linkages*)."

— x —

"DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO NORDESTE BRASILEIRO E O MECANISMO DE CRÉDITO FISCAL DO ARTIGO 34/18"

Emprêgo

Albert O. Hirschman

Os projetos aprovados até junho de 1967 criarão 67.800 empregos novos. Comparece-se a cifra com a força de trabalho industrial que, em 1959, era de 176.800. Cada NCr\$ 20.580 investido, cerca de US\$ 600 à taxa de câmbio corrente, cria um novo emprêgo. (I) Esta não é, certamente, uma taxa trabalho-capital animadora para uma região com problemas de desemprego, mas é a contrapartida inevitável da modificação da estrutura industrial, já notada, do setor de bens intermediários e de capital. A relação que caracteriza os investimentos industriais do Brasil, em geral, não leva em consideração as atividades que surgirão para servirem às indústrias criadas pelos incentivos do artigo 34/18. É precisamente nesse setor de serviços que a relação trabalho-capital é mais alta que nas indústrias mais básicas que compreendem as induzidas pelo artigo 34/18.

O problema da intensidade do capital

Será, pois, impossível encontrar falhas no sistema? Não diria tanto. A objeção óbvia é a de que faz cair o custo do capital ou pelo menos aumenta sua oferta, de maneira que as indústrias, que assim se estabelecem no Nordeste tendem a absorver mais capital e menos mão-de-obra do que no caso de um sistema "neutro". O problema no entanto está em que os melhores sistemas "neutros" como a proteção alfandegária, não estão ao alcance de uma região menos desenvolvida contida dentro de uma economia nacional em desenvolvimento. Ademais, quando se busca um método para ativar as decisões de investimento é simplesmente mais vantajoso subsidiar o capital e não o trabalho: porque a

* "Revista Brasileira de Economia", n.º 4, dezembro, 1967, ano XXI, págs. 22, 29/30.

despesa de capital precede os gastos com o trabalho. Um subsídio qualquer é, por isso mesmo, mais eficiente no estímulo da decisão de investimento se consagrado inteiramente ao capital ao invés de repartido, de alguma forma, entre investimento e despesas de operação (trabalho).

Tenho a impressão que o desvio a favor do capital, provocado pelo sistema, não acarretou distorções sérias na tecnologia das empresas que optaram por estabelecerem-se no Nordeste. Com ou sem o sistema, o fato é que as empresas tendem a se utilizar da tecnologia mais avançada, sem grandes modificações para torná-las mais absorventes de mão-de-obra. As únicas exceções à regra são os casos dos transportes internos e das indústrias que operam em vários turnos. Na margem, o efeito do sistema sobre a tendência já existente é muito pequeno.

A êsse respeito cabe mencionar uma prática indesejável estabelecida pela SUDENE. Refiro-me à relutância de permitir que sejam utilizados equipamentos de segunda mão, trazidos de São Paulo ou de outro ponto de fora do Nordeste. Deve-se isso à dificuldade de avaliar corretamente o preço deste equipamento o que traria possibilidade de elidir as exigências relativas aos recursos próprios. Há também um consenso geral na região que pode ser expresso pela frase: "Não queremos mais ferro velho no Nordeste." (Cita-se, a propósito, a experiência da COPERBO, cujo equipamento era importado dos Estados Unidos, em parte, de segunda mão). Não obstante, parece-me uma pena abrir mão das valiosas oportunidades de se usar técnicas mais intensivas no uso de mão-de-obra, que estariam abertas ao Nordeste no caso de uma atitude mais tolerante e seletiva com relação às máquinas de segunda mão. É que sua oferta é crescente na Região Centro-Sul." (II)

— x —

**"POLÍTICA DE ESTÍMULOS FISCAIS NÃO
É MERO EXPEDIENTE A CURTO PRAZO ***

Thomaz Pompeu de Souza Brasil Netto,
Presidente da Confederação Nacional da Indústria
"II Encontro de Investidores do Nordeste"

Aos empresários do Centro-Sul gostaríamos de lembrar que a política dos estímulos deve ser entendida como uma discriminação *a favor* do Nordeste e do Norte, e não *contra* as regiões mais desenvolvidas. Alega-se, por vezes, que os recursos que hoje se investem nessas regiões estão sendo retirados de empresas do Sul, tão sacrificadas nos últimos dez anos, primeiro pela inflação e, depois, pelos esforços corretivos do Governo. É claro que, em termos de alternativas, maiores recursos para uma região, significam menos para outra. No entanto, há razões para crer que a política de estímulos diferenciais em vigor no Norte

(I) O total dos investimentos, planejados até 31 de maio de 1967, monta a 1.395,4 milhões de cruzeiros novos (Cr\$ de 1967) que, divididos pelo número de empregos criados, dão NCr\$ 20.580 por emprêgo.

(II) As razões por que é desejável utilizar máquinas de segunda mão num país onde o capital é escasso e a mão-de-obra abundante são as seguintes:

1) aumenta-se a razão mão-de-obra — produto visto como se empregam mais indivíduos para a utilização e manutenção da máquina; e 2) reduz-se a relação capital-produto visto como a máquina de segunda mão custa menos que a nova.

* Edição do Serviço Social da Indústria, Departamento Nacional, Rio de Janeiro, GB, 1968, pág. 224/6.

e Nordeste contribui para o maior desenvolvimento global do país, pelo menos a médio e longo prazo, e que, por isso, se trata de uma discriminação *a favor* e não *contra*, desde que ela amplia a área de ação da iniciativa privada. Não se deve perder de vista que é o Governo e não o empresário do Sul que está abrindo, pelo menos diretamente, mão de receitas para fomentar o desenvolvimento do Nordeste e do Norte. A transferência inter-regional de recursos se associa o aumento da produtividade privada. E a hipótese de as empresas do Sul poderem usar esses recursos para seu fortalecimento interno parece inviável sob vários aspectos. Se não fossem os atuais estímulos fiscais, é muito provável que o Governo, ao invés de baixar as alíquotas do imposto de renda, resolvesse simplesmente aumentar suas despesas, pelo menos a médio prazo. E as próprias tensões sociais criadas nas regiões mais atrasadas forçariam a ampliação da área de intervenção estatal. Em suma, o Governo acabaria tendo que realizar no Norte e Nordeste o que hoje a livre iniciativa realiza por meio dos incentivos fiscais. Com efeito, nós que desejamos que o Brasil cresça sob a égide permanente da empresa privada, precisamos pensar em termos de longo prazo e não nos limitarmos ao casuismo dos horizontes curtos. Toda uma gama de problemas que se entrelaçam e se destacam na conjuntura norte-nordestina desafia acintosamente a nossa capacidade de imaginação e realização. Os progressos da tecnologia, criando máquinas potentíssimas, apontam para as regiões subdesenvolvidas o perigo do desemprego em massa, numa área onde, em face da pobreza ambiente, o mercado de trabalho já é escasso e deficiente.

Incentivos Fiscais e Capital de Giro

É chegado o momento para louvar o papel dos organismos orientadores do desenvolvimento, cuja atuação eficaz no presente permite-nos algumas sugestões para o futuro. Conduzir um programa de desenvolvimento regional não é, por certo, trabalho simples, pois há que se conciliar uma orientação global de longo prazo com as conveniências conjunturais de prazo curto. Em princípio, os incentivos fiscais devem ser reservados para aplicação naqueles setores que, por criarem economias externas, ou por envolverem capitais maciços, não germinariam espontaneamente, pela ação da iniciativa privada. Embora se trate de uma regra geral aplicável a qualquer organismo em desenvolvimento, é indispensável compreender que a germinação complementar da iniciativa privada é peça essencial no processo e que as suas possibilidades variam no espaço e no tempo. Para citar um exemplo, talvez não pareça muito ortodoxo utilizar órgãos de fomento para financiar capital-de-giro. No entanto, as empresas brasileiras, em geral, e as do Nordeste, em particular, se encontravam profundamente carentes de capital-de-giro, pela erosão crônica do processo inflacionário.

A SUDENE e o Banco do Nordeste compreenderam perfeitamente esse aspecto, ao aceitarem o sistema de que os depósitos de incentivos fiscais, à espera de aplicação, fossem usados para financiar capital de movimento na região. De fato, no caso em questão, as inversões em capital de giro não seriam capazes de brotar espontaneamente e, se não fosse a compreensão das autoridades, estaríamos assistindo a uma estranha mistura de novas inversões em capital fixo, enquanto as antigas instalações ficavam ociosas por falta de recursos para funcionar.

Seria importante estender em vários outros pontos essa compreensão. Muitas empresas tradicionais do Nordeste hoje se queixam de não ter condições para

concorrer com as novas unidades modernas que se instalam com base nos incentivos fiscais. É claro que não faria sentido criar obstáculos à concorrência e ao progresso tecnológico, os quais constituem a mola-mestra do desenvolvimento dentro do regime da livre empresa. Mas convém lembrar que a inflação não somente corroe o capital de giro de muitas empresas tradicionais, mas paralelamente as suas possibilidades de modernização e reequipamento. Realmente, durante muitos anos essas empresas só puderam depreciar seu ativo fixo com base nos valores históricos de aquisição, inteiramente desatualizados, em face da alta vertiginosa dos preços. Não se pode esperar que os investimentos em modernização e equipamento germinem espontaneamente. A solução ideal talvez fosse semelhante à que já se adotou para o problema do capital de giro: os depósitos de incentivos de um fundo rotativo para financiamento da modernização e do reequipamento de indústrias. Não se trataria, evidentemente, de proteger este ou aquele empresário tradicional, mas de abrir um novo campo, muitas vezes, de elevada relação produto-capital para aplicação dos incentivos fiscais.

— x —

A EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE BRASILEIRO *

Departamento de Economia da FIESP-CIESP.

Einar Alberto Kok, Relator.

Um primeiro aspecto importante da industrialização recente do Nordeste é o da pequena interdependência setorial. Pelo quadro a seguir, onde são apresentadas as origens dos *inputs* de novos projetos, podemos verificar o grau extremamente limitado de ligação dos setores industriais com as suas fontes de suprimento nacional.

ORIGEM DOS "INPUTS" DE NOVOS PROJETOS PARA ALGUNS SETORES

Em Porcentagem

Setor	Cobertura dos Projetos Analisados	ORIGEM		
		Nordeste	Centro-Sul	Externa
Minerais não-metálicos	52.0	65.0	30.0	5.0
Metalurgia	50.0(1)	23.0	67.0	10.0
Maquinaria	82.0	7.0	92.0	1.0
Material elétrico	91.0	5.0	71.0	24.0
Mat. de transp.	41.0(2)	2.0	96.0	2.0
Papel e Papelão	88.0	76.0	17.0	6.0
B-SUBSETORES				
Prod. Químicos	11.6	31.0	26.0	43.0
Fibras Têxteis	85.0	4.0	1.0	95.0

Fonte: "Industrial Development in the Brazilian North-East", IPEA — dados brutos: Pareceres da SUDENE.

(1) Exclusivo o projeto da USIBA

(2) Exclusivo o projeto da Willys Overland, que representa 31% dos investimentos no setor.

* "Cadernos Econômicos", Serviço de Publicações da FIESP-CIESP, São Paulo, 1971, nº 7, pág. 15/8...

Embora este quadro tenha sido construído com base nos dados do projeto e esteja, portanto, sujeito a uma margem de erro, serve para avaliar uma das falhas do programa de industrialização existente no Nordeste. Como pode ser visto, os setores metalúrgicos, maquinaria, material elétrico e material de transporte têm pouca ligação com as fontes de fornecimento da matéria-prima do Nordeste.

Já o setor de minerais não-metálicos e de papel e papelão estão mais integrados com a constelação de recursos do Nordeste, enquanto os que produzem *polyester* e acrílico são praticamente independentes de insumos nacionais.

Esta constatação é extremamente importante se se atentar para o fato de que a pequena interdependência setorial transferirá, em grande parte, para fora da região as repercussões favoráveis do crescimento dos setores mais dinâmicos.

Esta falha de programação e de seleção de projetos implica, como regra geral, em que as empresas devam incorrer em custos adicionais associados com o transporte a longas distâncias e investimentos em estoques devido à irregularidade da oferta de fatores de produção. Em muitos projetos o que se constata é a existência de empreendimentos que envolvem essencialmente operações de montagem, particularmente no ramo de bens de consumo durável, maquinaria, veículos e máquinas-ferramenta. Em alguns casos, embora seja menos comum, a fábrica do Nordeste recebe componentes da matriz do Centro-Sul e monta partes intermediárias, que são devolvidas à matriz para os estágios finais do processo produtivo.

Esta alocação de recursos, gerada pelos incentivos fiscais, é bastante ineficiente e deixa clara a necessidade de maior controle e seleção sobre os investimentos privados, para poder-se conseguir um desenvolvimento harmônico, racional e auto-sustentado para a indústria nordestina.

O Centro-Sul não é somente o principal fornecedor de matéria-prima e de *inputs* manufaturados para o Nordeste, mas também é de tal importância como mercado. Entrevistas feitas por Goodman não deixam dúvida sobre isto: embora a dependência do Centro-Sul varie bastante, não é difícil encontrar empresas que vendem mais de 50% de sua produção no Centro-Sul.

Isto é decorrência natural dos incentivos fiscais que atraem para o Nordeste empresas com pequeno mercado local e que lá se estabeleceram como alternativa à expansão no Centro-Sul e, portanto, será o mercado nacional que determinará sua escala e não o regional.

Este tipo de industrialização tem um custo social extremamente elevado, pois compromete a taxa de crescimento da economia como um todo, além de diminuir a competitividade de nossa indústria pela fragmentação de sua capacidade."

**A EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DO NORDESTE BRASILEIRO ***

Departamento de Economia da FIESP-CIESP.

Einar Alberto Kok, Relator.

Em relação ao aumento do emprego, os resultados alcançados são extremamente acanhados em relação à magnitude do problema; devem ser levantadas sérias dúvidas à estratégia de industrialização adotada.

A tabela abaixo serve para dar idéia da pequena capacidade de absorção de mão-de-obra da indústria nordestina que, em função dos incentivos fiscais, tem optado por fábricas de elevada densidade de capital.

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO EMPREGO (1)

Setores	1959 %	EMPREGO CRIADO					
		Total		Novos Projetos		Projetos de Modernização	
		Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Minerais não-metálicos	12.5	9,431	8.4	6,460	10.8	2,971	5.7
Metalurgia	1.9	8,773	7.8	6,058	10.1	2,715	5.2
Maquinaria	0.2	2,224	2.0	2,014	3.4	210	0.4
Material elétrico	0.2	5,901	5.3	4,996	8.4	905	1.7
Material de transporte	0.8	2,717	2.4	2,699	4.5	18	—
Produtos de madeira	2.2	2,482	2.2	2,482	4.2	—	—
Móveis	2.9	1,261	1.1	1,072	1.8	189	0.4
Papel e Papelão	0.8	3,970	3.6	3,781	6.3	189	0.4
Borracha	0.2	1,033	0.9	864	1.4	169	0.3
Couro	2.2	1,125	1.0	298	0.5	827	1.6
Químico	4.5	9,957	8.9	7,006	11.7	2,951	5.7
Farmacêutico	0.3	226	0.2	190	0.3	36	0.1
Perfumes e sabão ...	1.0	243	0.2	158	0.3	85	0.2
Plásticos	—	1,217	1.1	1,121	1.9	96	0.2
Têxtil	28.2	35,217	31.5	4,557	7.6	30,660	58.8
Vestuário e calçados	4.1	6,922	6.2	6,299	10.5	623	1.2
Produtos alimentícios	30.2	13,843	12.4	6,276	10.5	7,572	14.5
Bebidas	2.6	3,089	2.8	2,443	4.1	646	1.2
Fumo	2.2	910	0.8	—	—	910	1.7
Editorial e gráfica ..	2.6	218	0.2	127	0.2	91	0.2
Diversos	0.5	1,148	1.0	883	1.5	265	0.5
T O T A L	100.1	111,912	100.0	59,784	100.0	52,128	100.0

Fonte: Goodman, D. E. "Industrial Development in the Brazilian North-East" — Nota (1) — Projetos aprovados até 31 de Dezembro de 1969.

Esta distribuição de emprego é baseada nos dados de projeto e é válida na hipótese de que tôdas as emprêsas com projetos aprovados até 1969 estejam concretizadas e funcionando a plena capacidade até 1971. Mesmo dentro desta

* "Cadernos Econômicos", Serviços de Publicações da FIESP-CIESP, São Paulo, 1971, n.º 7, pág. 18/21.

hipótese extremamente otimista, os resultados, em termos de geração direta de emprego são pequenos já que representariam um crescimento da absorção de mão-de-obra em termos globais entre 1959 e 1969 da ordem de 3,5% ao ano e, de 2,1% ao ano, se se levar em consideração o emprego criado com os novos projetos. Deve ser ressaltado que as estatísticas de emprego da SUDENE estão bastante superestimadas no caso da modernização: no quadro consta a mão-de-obra necessária depois da modernização e não a diferença entre o que se empregava antes e a que se emprega agora (que poderia assumir um valor positivo ou negativo). Embora este dado seja apresentado como de criação líquida de emprego, seria extremamente otimista esperar que o efeito líquido direto dos projetos de modernização assim se comportasse. O que se deve esperar é a redução do nível de emprego. Em relação aos têxteis, que representam mais de 50% dos investimentos de modernização, não deve existir nenhuma ilusão quanto ao efeito altamente negativo da modernização em termos de emprego. Estima-se que estes projetos implicam na dispensa de 30 a 50% da mão-de-obra do período de pré-modernização. Portanto, no quadro apresentado, se existissem estatísticas sobre variação líquida de emprego, teríamos, na coluna de modernização, vários sinais negativos representando redução do nível de emprego e não a sua ampliação.

Estas considerações levam a formular sérias restrições à eficiência do esquema do artigo 34/18 como instrumento de aceleração da absorção da mão-de-obra nordestina. Os subsídios dados ao capital incentivaram a escolha de técnicas capital-intensivo nos novos projetos e possibilitaram a concretização dos projetos de modernização, comprometendo completamente a assimilação de mão-de-obra em larga escala na indústria.

Estes comentários permitem a irônica conclusão de que a estratégia de industrialização está falhando no problema crítico que levou à sua criação: o desemprego urbano permanece elevado e a estrutura ocupacional não se modificou preponderando, ainda, o emprego a baixos níveis de produtividade.

Além do mais, é sabido que vários empreendimentos industriais no Nordeste, criados à sombra do esquema do artigo 34/18, ou estão com sua atividade bastante reduzida ou foram fechados, com a conseqüente dispensa de trabalhadores e evidente desperdício do investimento.

Se se acrescentar ao problema da mão-de-obra urbana o fracasso dos programas de colonização do Maranhão, a pequena extensão alcançada pelos projetos de irrigação, a melhoria da tecnologia do cultivo da cana e os projetos agrícolas capital-intensivo financiados pelos incentivos fiscais, verifica-se que uma das metas básicas — a redução do desemprego — foi seriamente comprometida. A falha da industrialização é reconhecida pela própria SUDENE em seu presente Plano-Diretor onde se encontra a seguinte afirmação: "O setor industrial moderno que está sendo montado, consoante a política de industrialização em curso, tem adotado tecnologia de alta densidade de capital, com efeitos diretos de pouca significação sobre a absorção da força de trabalho desocupada e subocupada disponível nos centros urbanos."

Este resultado era de se esperar: o mecanismo de crédito fiscal distorce a estrutura de preços relativos, dando um forte subsídio ao custo de capital,

e induz as firmas a usarem técnicas mais capital-intensivo: o baixo nível de produtividade da mão-de-obra, não compensado por salários baixos devido à deficiência do setor agrícola, também, induz à opção de técnicas propagadoras de mão-de-obra: finalmente, o pequeno controle da SUDENE sobre as opções tecnológicas disponíveis propiciou ao setor empresarial ampla liberdade para maximizar os benefícios privados em detrimento dos benefícios sociais, negligenciando o problema da absorção de mão-de-obra.”

— x —

INCENTIVOS FISCAIS E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO PAÍS *

Senador Dinarte Mariz

Negar os benefícios dos incentivos, em determinadas áreas do Nordeste, seria temerário; da mesma maneira, admitir sejam eles instrumentos válidos para promover o incremento da Região é não se aprofundar na análise da falsa filosofia que ainda se procura defender.

Os incentivos, que, há dez anos, foram criados para o desenvolvimento do Nordeste, sob a orientação da SUDENE, praticamente já não existem, tão pulverizados se encontram, além de terem concorrido para implantar um sistema de corrupção, que é a negação da própria filosofia revolucionária. Raro é o projeto que, na captação de recursos para sua implantação, não tenha de despende 20%, reduzindo a 80% o que se destina ao seu desenvolvimento. E quais os beneficiários? Os intermediários e alguns inescrupulosos investidores, que recebendo um dinheiro que já não lhes pertence, com aplicação definida, adotam, logo de início, a maneira mais prática de multiplicar o seu ilícito enriquecimento. Tenhamos a franqueza de dizer: sob as vistas dos próprios órgãos responsáveis pelo setor, impotentes para corrigir tão deplorável crime, repetem-se estas distorções, como um anátema aos princípios revolucionários. E isto acontece exatamente em outra Região — Centro-Sul de onde provêm os recursos. Dessa forma, o Nordeste perde 20% dos subsídios que lhe deveriam chegar.

Permitir a continuidade do atual sistema de incentivos é concorrer para que algumas empresas do Centro-Sul, por intermédio de prepostos seus, multipliquem suas fortunas e escravizem cada vez mais a Região empobrecida. Senão vejamos: a indústria, em toda parte onde pode prosperar — e só assim ela será útil à economia que lhe alimenta — torna-se o agente captador dos lucros que possam ser tirados dos produtos primários. Que vai ocorrer? Ao se fixar, não tendo outro interesse senão perseguir o lucro, o empresário levará o *know how*, deixando ao nordestino meia dúzia de empregos primários. Em contrapartida, canalizará para a região de origem todo o rendimento que a empresa tenha capacidade de produzir. A implantação de uma indústria, por si só, não significa desenvolvimento. O seu progresso, a sua capacidade lucrativa, a multiplicação dos recursos advindos da sua atividade, aplicados na área de implantação, é o que gera riqueza e promove o desenvolvimento.

* Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudo nº 1, Aliança Renovadora Nacional — ARENA — “Medidas e Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste e sua Integração à Economia Nacional”, Brasília, 1971, Serviço Gráfico do Senado Federal, pág. XVIII

Seria ingenuidade admitir que isto pudesse ocorrer dentro do mesmo país, contrariando toda a filosofia capitalista: reter numa região pobre o capital sempre ávido de lucros, quando a outra lhe oferece condições mais favoráveis.

Não creio que uma nação enriqueça outra nação; que um Estado venha desenvolver outro Estado; que o capital emigre de um setor próspero e de economia estável para outro mais pobre e sem perspectivas na sua economia.

Sempre evitei, durante os diálogos e as discussões aqui travadas, particularizar a situação do meu Estado, mas, para melhor ilustrar estes argumentos, não devo ocultar uma realidade decorrente da política de incentivos. Após dez anos, ou seja, no início deste ano de 1971, o Rio Grande do Norte havia recebido, através dos incentivos, apenas 76 milhões de cruzeiros, quantia irrisória para implantação de uma indústria mesmo pequena.

Estas, as considerações preliminares que me ocorreram para chegar ao ponto central do meu raciocínio e apontar, com o patriotismo e a vivência de quem já governou um dos Estados mais empobrecidos da Região e por ele foi três vezes eleito seu representante no Senado Federal, os rumos mais indicados para promover o desenvolvimento do Nordeste.

Começarei por afirmar que somente buscando os recursos em mãos de quem os detém, e nunca lhes adicionando somas pertencentes ao País, é que se poderia propiciar o desenvolvimento da região. Como fazer? Através da criação de um fundo orçamentário, sem nenhum ônus para o Tesouro, pois seu limite deveria ser o correspondente aos atuais incentivos. Uma vez incluído no Orçamento, anualmente se repetiria, na mesma proporção, e a soma de sua arrecadação seria depositada, trimestralmente, no Banco do Nordeste, com a finalidade de atender ao financiamento de projetos estudados, aprovados pela SUDENE, que orientaria, ainda, sua execução. Sou contrário a qualquer tipo de paternalismo, especialmente no plano econômico; por isso mesmo, advogo que sejam tais recursos utilizados para empréstimos, por vinte anos, com quatro de carência, a juros de 4% anuais, ficando o investidor obrigado a despendar soma idêntica à que atualmente é prevista nos investimentos pelos incentivos fiscais. A proporção que fôsse sendo pagas as prestações, o banco as escrituraria a crédito do fundo, propiciando uma rotatividade de recursos que, em meio século, mudaria a face econômica do Nordeste.

Será ilusório pensar em mudança rápida da economia nordestina, se para ela não se voltarem os altos Podêres da República, dispostos a carrear grande, diria melhor, gigantesca soma de recursos, com aplicações setoriais, a começar pela educação profissional e manutenção de um sistema de preços justos para os produtos da região.

Entendo que não seria exagerada a concessão das vantagens previstas no plano esboçado, uma vez que os incentivos (34/18) entregues gratuitamente, como ocorre no momento, sem obrigação de retorno, significam uma fórmula paternalista, condenada em todos os países desenvolvidos do mundo, notadamente quando o beneficiário é uma classe por si já privilegiada.

O fundo, que até bem pouco tempo era recusado liminarmente pela política econômica do Governo, já foi admitido na assistência à agroindústria e, de maneira indireta, em alguns itens do PROTERRA."

“Considerações sobre o Estudo nº 1 da COCENE (*)

Professor Mário Henrique Simonsen

Contudo, alguns problemas importantes continuaram sem solução satisfatória. Em primeiro lugar, a recuperação econômica do Nordeste, ao longo do decênio de 1960, foi geograficamente desigual. Algumas regiões, principalmente em torno do eixo Salvador—Recife, conseguiram registrar notáveis índices de progresso. Vastas áreas nordestinas, no entanto, permaneceram à margem dos benefícios dos projetos da SUDENE. Em segundo lugar, a fórmula do desenvolvimento via industrialização, se se demonstrou eficaz em termos de taxa de crescimento do produto, não parece ter solucionado a contento o problema da empresa numa área onde a oferta de mão-de-obra é excepcionalmente pressionada pelos altos índices de natalidade. Como se sabe, a indústria moderna se tem revelado bastante intensiva de capital. Os critérios de aprovação de projetos adotados pela SUDENE, por sua vez, parecem ter incentivado esse uso predominante do capital, em boa parte sem custo alternativo na mecânica dos incentivos fiscais, com baixos índices de absorção de mão-de-obra. É verdade que o parâmetro relevante não consiste apenas na criação direta de empregos pela indústria, mas na geração total de procura de mão-de-obra, a qual inclui o multiplicador do emprego no setor terciário. Ainda assim, o desenvolvimento do Nordeste ao longo do decênio de 1960, se foi brilhante em termos de expansão do produto real, parece ter sido algo decepcionante em matéria de geração de empregos. Nesse sentido, recente pesquisa desenvolvida pelo Banco do Nordeste pôs à mostra um dos elementos de desequilíbrio do crescimento da região nos últimos dez anos. Segundo sugere essa pesquisa, a renda *per capita* média do Nordeste evoluiu apreciavelmente na década de 1960. Mas a fatia mais pobre da população — a faixa de mão-de-obra não qualificada, tão fortemente pressionada pela explosão, demográfica —, piorou em termos de padrão de vida.”

— x —

“FINANCIAMENTO DO CRESCIMENTO INDUSTRIAL: ÁREA DE INCENTIVOS FISCAIS — SUGESTÕES (*)

Senador Virgílio Távora, Relator-Geral

Com vistas a garantir a operação mais eficiente do atual sistema de captação de recursos, sugere-se adotar as seguintes providências:

a) que se estabeleça a obrigatoriedade a todos os órgãos alocadores de recursos de incentivos fiscais de manutenção de uma rígida programação dos comprometimentos de recursos derivados dos incentivos. Exigir-se-á que, conhecidas as opções em favor de cada entidade, os financiamentos concedidos não ultrapassem, sob qualquer hipótese, a margem das disponibilidades previstas, mantendo-se um perfeito equilíbrio entre oferta e demanda de recursos;

b) no que respeita aos pequenos depositantes (caracterização dos mesmos a ser efetuada com base em regulamentação do MINTER), seria permitido

* Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudo nº 1, Aliança Renovadora Nacional — ARENA — “Medidas e Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste e sua Integração à Economia Nacional”, Brasília, 1971, Serviço Gráfico do Senado Federal, pág. XXV.

* Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudo nº 1, Aliança Renovadora Nacional — ARENA — “Medidas e Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste e sua Integração à Economia Nacional”, Brasília, 1971, Serviço Gráfico do Senado Federal, pág. 43/44.

o direito de optarem ou em favor do Fundo Mútuo a ser gerido pelo BNB, para financiar projetos industriais aprovados pela SUDENE, ou de realizarem diretamente a inversão.

Com vistas a ampliar a parcela de recursos derivados dos artigos 34/18 para o crescimento industrial, sugere-se:

a) *eliminação, nos prazos previstos em lei específica, dos incentivos setoriais; no caso de manutenção dos incentivos ao reflorestamento, setor ora considerado de prioridade nacional, sugere-se que se restrinja a dedução, para referido fim, a 20% do imposto de renda devido, ficando obrigado o depositante-investidor a utilizar os 30% restantes em incentivos regionais;*

b) *redução da participação média por projetos de recursos derivados dos artigos 34/18 do financiamento do investimento total dos projetos industriais; para tanto, dever-se-á reduzir a parcela de incentivos fiscais, a, no máximo 10/15% quando o projeto disser respeito ao atendimento de necessidades nacionais, sendo o restante do financiamento realizado através de recursos do BNDE e recursos próprios do empresário ou grupo empreendedor; em se tratando de petroquímico, o BNDE deverá, além do financiamento, entrar obrigatoriamente, sob a forma de participação societária, com o montante desta diferença de incentivos: novo afluxo de recursos para a região;*

c) *tornar obrigatória às empresas estrangeiras, que atualmente não estão fazendo dedução do imposto de renda, para fins de aplicação em incentivos regionais e/ou setoriais, a opção em favor do BNB que, sob critério a ser estabelecido pela SUDENE, viria a participar societariamente em empresas consideradas de interesse do desenvolvimento regional;*

d) *determinar que as empresas que são constituídas por capitais de maioria de residentes ou de sediados no exterior, caracterizadas como de capital estrangeiro, só possam utilizar recursos do sistema de incentivo fiscal, em projetos sob seu controle, no limite de 1/3 dos recursos próprios aplicados. Esta diretriz deverá ser de ordem geral para todos os órgãos alocadores destes incentivos e não só para a SUDENE; e*

e) *reforçando a parcela de recursos para financiamento do setor industrial, propõe-se que seja permitida a dedução de 5% do imposto de renda das pessoas físicas, a ser aplicada em projetos industriais na área do Nordeste. Referidos recursos constituiriam Fundo Mútuo, sob a responsabilidade do Banco do Nordeste."*

— x —

"AÇÃO DO SETOR PRIVADO ESTIMULADA PELO MECANISMO DOS INCENTIVOS FISCAIS *

Senador Virgílio Távora, Relator-Geral

Segundo Rômulo de Almeida:

"O regime de incentivos fiscais foi avaliado por A. Hirschman e Rubens Costa. Cremos existir consenso entre os estudiosos que o aludido regime constitui uma grande invenção brasileira. Do seu êxito fundamental não

* Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudo nº 1, Aliança Renovadora Nacional — ARENA — "Medidas e Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste e sua Integração à Economia Nacional", Brasília, 1971, Serviço Gráfico do Senado Federal, pág. 99/101.

temos dúvida. A nossa dúvida é sobre o acerto da introdução de numerosos esquemas competindo com os recursos do esquema nordestino antes de consolidar o desenvolvimento de uma região com 30 milhões de habitantes e recursos capazes de responder ao esforço nacional de investimento.”

Instituído esse regime, pela vez primeira, através do art. 34 da Lei nº 3.995, de 14-10-60 (I Plano-Diretor da SUDENE, ano 1961), regulamentado pelo Decreto nº 1.166, de 8-6-62, do qual nos honramos em ser um dos signatários, modificado pelo art. 18 da Lei nº 4.239, de 27-6-63 (II Plano-Diretor da SUDENE, anos 1963, 1964 e 1965) foi novamente regulamentado com abrangência do benefício a empresas estrangeiras pelo Decreto nº 55.334, de 31-12-64. O quadro abaixo demonstra a destinação dos recursos oriundos desse sistema, segundo as regiões ou operações “setoriais”.

RECURSOS DOS INCENTIVOS FISCAIS

ÓRGÃOS	1968	1969	1970	1971
SUDENE	65	56	54	47,3%
SUDAM	22	23	21	20,0%
SUDEPE	6	13	14	9,9%
EMBRATUR	5	4	4	4,1%
I.B.D.F.	2	4	7	18,7%

FONTE: CIEF, Ministério da Fazenda

As deduções para aplicação no Nordeste, que eram de 65% do total dos incentivos em 1968, decresceram sucessivamente para 56%, em 1969, 54%, em 1970, até atingir 47%, em 1971. Tomando por base o Estado de São Paulo, que representa 50% das deduções totais, em 1971, essa percentagem reduzir-se-á a 40%! A queda observada na participação da SUDENE é das mais bruscas, pois se reduziu em 30% em três anos! O reflorestamento, por seu turno, multiplicou de quase dez vezes a sua participação inicial e, de 70 a 71, de três vezes.

Fato notório a considerar do ponto de vista dos recursos à disposição da SUDENE, através do Mecanismo 34/18, é a drástica redução que se verificará nos próximos anos, face às destinações para o PIN e PROTERRA, que, em conjunto, representam 50% do total de recursos desse sistema. Estima-se, de fato, que um montante de 972 milhões de cruzeiros, verificados em 1971, dos quais somente 650 milhões se destinarão à indústria, haverá uma redução para 400 milhões de cruzeiros, em 1972, e 150 milhões de cruzeiros e 85 milhões de cruzeiros em 1973 e 1974, respectivamente, (I) preços de 1972. Não se sabe, exatamente, quanto dos recursos do PIN e do PROTERRA serão atribuídos ao Nordeste, sob novas modalidades de utilização. Não obstante, o que desejamos realçar é que os recursos destinados à SUDENE, através da sistemática de incentivos fiscais, declinarão substancialmente a ponto de comprometer perigosamente o programa de industrialização regional, quando ele ainda não atingiu um grau de maturação suficiente.

I Isso, admitindo-se ser mantido o atual quadro de incentivos setoriais.

A mensagem do Presidente Médici ao Congresso, quando do envio para apreciação por parte dêste do PROTERRA, afirma:

“Os incentivos fiscais favorecem no entanto, de maneira preponderante, a área urbana, não beneficiando em iguais proporções a área rural. Contribui para isso a própria índole do sistema, segundo a qual a maior rentabilidade dos empreendimentos é que determina sua escolha para aplicação dos incentivos. Como os empreendimentos industriais são, via de regra, mais rentáveis que os agrícolas, os incentivos se desviam para os primeiros que se localizam preferencialmente na zona urbana deixando quase totalmente desprotegida a atividade rural, de modo particular a desenvolvida pelo pequeno e médio produtor:

Para não deixar, pois, ao desamparo o setor rural, precisamente aquêle em que mais áspera é a vida das populações do Norte e Nordeste, cumpre que outras medidas se articulem para desenvolver a agroindústria nessas regiões, a fim de que, pelo incremento à riqueza comum, se eleve o bem-estar econômico e social de quantos aí mourejam na atividade agrícola.”

É a própria autoridade governamental que reconhece a falência do sistema de incentivos para o amparo ao setor rural. De fato, diversos fatores desaconselham o incentivo fiscal para a agricultura, sendo os mais importantes:

- a) o pequeno produtor não se beneficia do sistema;
- b) o critério de rentabilidade adotado pelo investidor que exclui das opções projetos agrícolas de interesse regional; e
- c) a tendência para a concentração em poucas áreas.

Orgulhamo-nos de haver, em junho dêste ano, propugnado por outra forma de auxílio, esta creditícia, com recursos no montante de 20% do total dos incentivos (setoriais acrescido de regionais), hoje transformada em realidade pelo PROTERRA.

Por outro lado, o desenvolvimento industrial ficou praticamente adstrito aos três grandes pólos macrorregionais de desenvolvimento (Recife, Salvador e Fortaleza), especialmente nos dois primeiros, e alguns pólos regionais de crescimento, criando disparidades intra-regionais que o tempo tende a agravar.

Estas disparidades, existentes e inegáveis, não podem desaparecer como em um passe de mágica: a própria natureza do investimento industrial força-o a obedecer a um processo de concentração do sistema produtivo, como ocorreu no Centro-Sul. Procurar diminuí-las, sem estrangular o desenvolvimento dos pólos mais desenvolvidos, é função do Governo federal, pois a opção é do usuário e dificilmente êle mudaria suas preferências. Os demais artifícios até agora pensados redundaram e redundarão em absoluto fracasso.

Se disparidades há intra-regionais, maior é ainda o descompasso entre as aplicações de incentivos nas grandes empresas de um lado e nas pequenas e médias de outro. O esquema de atendimento dêste setor, atualmente executado no Banco do Nordeste em combinação com os bancos estaduais, deve ser fortalecido, para que os resultados até agora obtidos sejam ampliados.”

*REFORMULAÇÃO NO SISTEMA DE INCENTIVOS —
PROPOSTA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS BANCOS DE INVESTIMENTO — ANBID*

Reunião de 10-11-1971

“O Governo abriu mão de parte substancial de sua receita em favor dos investidores e das empresas, numa indicação muito clara de que espera promover o progresso do País com a participação vigorosa da iniciativa privada. Participação não apenas de uma classe, mas de toda a coletividade, como está implícito na maioria dos incentivos, particularmente no caso dos fundos do Decreto-lei nº 157 e do Programa de Integração Social. Trata-se de um sistema concebido com muita felicidade, inteiramente de acordo com nossa formação histórica e nossa filosofia política.

No entanto, algumas falhas e distorções podem ser observadas com o decorrer da aplicação do sistema e a evolução da economia, como, por exemplo, no processo de captação, canalização e aplicação dos recursos para as áreas de atuação da EMBRATUR, SUDENE e SUDAM. Essas entidades têm exercido suas funções com muito empenho, mas seus resultados nem sempre puderam corresponder ao esforço despendido. A solução para o problema estaria, na opinião da ANBID na adoção, por esses programas, do mesmo mecanismo utilizado no Decreto-lei nº 157.

As agências governamentais continuariam, como até agora, a traçar a política própria de cada setor e a aprovar os respectivos projetos. Também os bancos oficiais — Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia — permaneceriam como os receptores desses recursos até sua definitiva aplicação. Os escritórios técnicos, de comprovada idoneidade profissional, poderiam desempenhar papel de relêvo na elaboração de projetos, com maior intensidade ainda, em razão da nova amplitude que devem alcançar os incentivos.

O novo esquema que a ANBID propõe apresenta vantagens importantes. Uma delas seria a desvinculação do investidor e da empresa. Atualmente, o investidor deve indicar o empreendimento em que as deduções do Imposto de Renda devam ser aplicadas. Daí resultam sérios inconvenientes, já perfeitamente identificados e avaliados, mas de difícil correção dentro da sistemática em vigor.

No modelo atual, muitas empresas disputam os incentivos pagando comissões elevadas a intermediários sem as necessárias qualificações.

Outro inconveniente se refere à posição de inferioridade dos empreendimentos de médio e pequeno porte, *vis-a-vis*, os grandes projetos. Estes últimos têm, naturalmente, a preferência dos investidores, em razão de sua grande rentabilidade. Por outro lado, nos casos de projetos de excepcional valor, os dirigentes das empresas reservam as aplicações para clientes mais chegados. Com a nova solução, estas impropriedades desapareceriam pois as contribuições de origem fiscal seriam depositadas num fundo comum administrado por instituição financeira que as aplicaria em todos os projetos aprovados pela entidade responsável de cada área.

Os pequenos investidores se sentiriam mais à vontade e mais tranquilos pois não teriam de se preocupar quanto à escolha e aos resultados de suas aplicações que passariam aos cuidados dos administradores dos fundos.

Outras vantagens, não menos importantes, fluiriam da sugestão ora apresentada, inclusive o aumento da arrecadação, pela adesão, ao sistema, de muitos contribuintes do Imposto de Renda, ainda hesitantes em nêlo tomar parte. Também as agências governamentais de desenvolvimento teriam sua atuação consideravelmente reforçada pela participação ativa, no programa, de instituições financeiras privadas altamente capacitadas.

Os administradores dos fundos dariam ampla assistência na implantação e funcionamento dos projetos, uma vez que, dos resultados dêstes, dependeriam os resultados do fundo.

A atividade fiscalizadora do poder público se faria muito mais fácil pois, em razão da função aglutinadora dos fundos, passaria a se concentrar sôbre umas poucas instituições, diferentemente da situação atual em que ela se dispersa por inúmeros empreendimentos.

Outro problema importante que teria solução acertada seria o da liquidez das ações. Pela forma atual, os títulos não contam com nenhum mecanismo de orientação e ativação do mercado secundário. Os próprios fundos poriam o maior empenho em promover a formação de um mercado ativo de ações, ensejando, desta forma, a continuidade do interêsse dos aplicadores, independentemente dos estímulos governamentais. Êsses empreendimentos passariam a ter dinâmica própria, dispensando o aporte de novas contribuições fiscais que assim, poderiam ser destinadas a outros projetos.

A solução preconizado pela ANBID é, em síntese, a de recursos oriundos dos incentivos fiscais serem administrados segundo a técnica de gestão dos fundos de investimento, a exemplo do que já é feito com os recursos do Decreto-lei nº 157; os recursos são aplicados numa carteira de títulos representativos de investimentos realizados em vários setores econômicos e em empreendimentos de escala e rentabilidade variada, de modo que os benefícios sejam homogeneizados, com diluição dos riscos, em consonância, portanto, com a boa técnica dos investimentos.

Êsse equacionamento eliminaria as distorções oriundas do sistema atual de negociação direta, ou a utilização de intermediários inadequados, e reduziria as possibilidades de marginalização dos aplicadores modestos e das empresas de pequeno porte. O sistema ganharia inclusive uma conotação política mais simpática no que respeita à democratização das oportunidades de bem investir.