

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 103

**Política
industrial no
Mercosul**

**João Bosco M.
Machado**

Janeiro de 1995

Política industrial no Mercosul

João Bosco M. Machado*

Janeiro de 1995

**FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL
FUNDO FIDUCIÁRIO PEREZ GUERREIRO**

* Pesquisador associado da FUNCEX e professor do Departamento de Economia da UFRJ.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
A. POLÍTICA INDUSTRIAL NA ARGENTINA	4
I. INTRODUÇÃO	4
II. INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO, RESTRUTURAÇÃO E RECONVERSÃO INDUSTRIAL	5
II.1. Regime de Especialização Industrial (REI)	5
II.2. Regime de Consolidação e Desenvolvimento de Pólos Produtivos Regionais	6
II.3. Regime Automotriz	8
II.4. Regime de "Reintegro" para Bens de Capital	9
II.5. Regime de Importação de Insumos, Partes e Peças de Bens de Capital	10
II.6. Outros Regimes de Promoção e Reestruturação Industrial	10
II.7. Plano Trienal	11
II.8. Fundo de Assistência para Constituição de Consórcios	12
II.9. Microempreendimentos	12
II.10. Banco de Investimento e Comércio Exterior (BICE)	13
II.11. Banco de la Nación Argentina	14
II.12. Obrigações Negociáveis de Pequenas e Médias Empresas	15
II.13. Faturas Conformadas e Cheques de Pagamento Diferido	15
III. POLÍTICA COMERCIAL	15
IV. ÁREAS ADUANEIRAS ESPECIAIS	17
V. POLÍTICA DE INCENTIVOS ÀS EXPORTAÇÕES	18
V.1. Incentivos Fiscais para a Exportação	19
V.2. Incentivos de Natureza Regional	21
VI. POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA	21
B. POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL	24
I. INTRODUÇÃO	24
II. PROMOÇÃO INDUSTRIAL: COMPETITIVIDADE E FINANCIAMENTO AO INVESTIMENTO	26
II.1. Promoção da competitividade	26
II.2. Financiamento ao investimento	27
III. POLÍTICA COMERCIAL	28
IV. POLÍTICA DE INCENTIVO ÀS EXPORTAÇÕES	30
IV.1. Incentivos fiscais	30
IV.2. Mecanismos de financiamento às exportações	31
V. ÁREAS ADUANEIRAS ESPECIAIS	32
V.1. Zona Franca de Manaus	32
V.2. Zonas de Processamento de Exportações	33
VI. POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA	34
C. POLÍTICA INDUSTRIAL NO PARAGUAI	37
I. INTRODUÇÃO	37
II. PROMOÇÃO INDUSTRIAL	37
III. POLÍTICAS DE INCENTIVO ÀS EXPORTAÇÕES	39
IV. POLÍTICA COMERCIAL	40
V. POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA	41
D. POLÍTICA INDUSTRIAL NO URUGUAI	43
I. INTRODUÇÃO	43
II. PROMOÇÃO INDUSTRIAL	43
III. POLÍTICA COMERCIAL	45
IV. POLÍTICAS DE INCENTIVO ÀS EXPORTAÇÕES	46
V. ÁREAS ADUANEIRAS ESPECIAIS (LEI Nº 15.691/84, ART. 92, REGULAMENTADO PELO DECRETO Nº 454/88)	47
VI. POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA	48

APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta uma descrição da política industrial vigente nos países do MERCOSUL. O estudo preocupa-se mais com a descrição dos instrumentos de política industrial do que realizar uma análise qualitativa ou comparativa das políticas. Seu objetivo é, antes de tudo, possibilitar a identificação de eventuais assimetrias entre os instrumentos da política industrial com vistas a facilitar futuras negociações que visem à harmonização das políticas nacionais – de tal forma que elas passem a integrar a dimensão comunitária – ou à criação de uma política industrial comum para o MERCOSUL.

Para cada um dos quatro países são analisados detalhadamente:

- Os instrumentos de promoção do investimento e da competitividade;
- A política comercial;
- Os mecanismos de incentivo às exportações;
- As áreas aduaneiras especiais; e
- A política de defesa da concorrência.

A. POLÍTICA INDUSTRIAL NA ARGENTINA

I. Introdução

As reformas estruturais e o estilo de política industrial implementados na Argentina nos últimos orientam-se no sentido de aumentar o grau de abertura e de desregulamentação da economia e de viabilizar a reestruturação industrial como instrumentos de um esforço mais amplo de consolidação do processo de estabilização macroeconômica e de retomada do crescimento econômico.

A tese defendida pelo atual governo é de que a estabilização macroeconômica só seria sustentável no longo prazo se esta, de alguma forma, garantisse a consolidação da reforma do Estado, capaz de viabilizar o equilíbrio orçamentário e uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Pelo lado do setor privado, a abertura comercial acompanhada de regras de política econômica estáveis deveria gerar um aumento da produtividade e uma melhora do processo de alocação de recursos. Embora nunca admitido diretamente pelo governo, a Argentina também ingressa num período caracterizado pelo uso intensivo de políticas industriais ativas, direcionadas para o aumento da especialização industrial de forma a estimular as exportações, os processos de reestruturação e reconversão industrial (principalmente das pequenas e médias empresas) e a promover o desenvolvimento regional em áreas secularmente estagnadas. Subjacente a este conjunto de medidas parece consolidar-se a idéia de que os desequilíbrios comerciais e o atraso cambial só poderiam ser revertidos caso se lograsse ampliar a produtividade e a competitividade das exportações, objetivos estes que deveriam ser perseguidos – e que só poderiam ser alcançados – no âmbito de uma estratégia de reestruturação industrial de longo prazo.¹

As mudanças estruturais que afetaram mais diretamente a competitividade da indústria foram:

- (i) A reforma fiscal que visava a criar um sistema tributário eficiente e equitativo, reduzindo os efeitos distorsivos sobre a alocação de recursos;
- (ii) O estabelecimento de uma nova política de emprego baseada numa ampla reforma do mercado de trabalho com vistas a assegurar maior flexibilidade nos contratos de trabalho e redução do custo da mão-de-obra;
- (iii) Desregulamentação e privatização da economia com o objetivo de promover uma reestruturação produtiva baseada em uma renovação geral das condições de concorrência e paralelamente favorecer a diminuição dos custos de produção e comercialização.

A política comercial externa também sofreu ampla revisão a partir de 1989, com a eliminação quase completa das restrições não tarifárias e a redução das tarifas aduaneiras de 39% – média em 1989 – para 12% em 1993. Entre os objetivos almejados pela reforma da política comercial cabe destacar o impulso a maior inserção internacional da economia e o aumento da disciplina competitiva sobre o

¹ Até o presente, os déficits da balança comercial argentina têm sido compensados pelo ingresso de capitais. Todavia, persistem dúvidas acerca da eficácia das políticas de promoção industrial e da sustentabilidade do processo de abertura comercial no longo

mercado doméstico, ambos viabilizados pelo acesso facilitado a produtos em condições de preço e qualidade próximas àquelas vigentes no mercado internacional. Acompanha o processo de liberalização comercial, um aprofundamento do mecanismo de "reintegro" nas exportações o qual assegura ao exportador a devolução do IVA (imposto sobre valor agregado) e do imposto de importação para os todos os insumos utilizados na produção de bens exportados. Tal mecanismo tem como objetivo equalizar a estrutura de incentivos à venda no mercado externo com aquelas disponíveis para comercialização no mercado interno, favorecendo um aumento do valor agregado das exportações.

A política de promoção industrial estrito senso assenta-se na operação dos regimes de especialização setorial, no desenvolvimento de pólos produtivos regionais e na ampliação da oferta de recursos financeiros para o reequipamento industrial direcionados principalmente às pequenas e médias empresas.

II. Instrumentos de Promoção, Restruturação e Reconversão Industrial

II.1. Regime de Especialização Industrial (REI)

O REI (regulamentado pelo Decreto nº 2.641/92) estabelece um "programa-compromisso" mediante o qual toda empresa produtora de bens manufaturados pode obter uma licença especial de importação em troca de compromissos de aumento de suas exportações. Como usuárias do REI, as empresas ficam autorizadas a importar produtos do mesmo capítulo da nomenclatura aduaneira no qual se classificarem suas exportações, com uma tarifa preferencial de 2%. As empresas beneficiárias também podem importar partes e peças utilizados na fabricação de bens exportados, desde que a exportações amparadas pelo programa incluam a mesma morfologia de bens. No caso da importação de bens complexos, o produto a ser exportado deve ter, pelo menos, 25% de conteúdo local.

As empresas que se inscreverem no REI devem contar com aprovação das respectivas câmaras para a importação de produtos, partes e peças para os quais se solicitam benefício da desgravação tarifária de modo a evitar conflito de interesses entre as diferentes empresas.

Ainda que o processo de reestruturação seja assumido pela firma de forma voluntária e de acordo com a estratégia de competição e comercialização de produtos em distintos mercados, este regime visa a induzir as empresas a especializar-se na fabricação de produtos mais competitivos, aumentando sua escala produtiva. O programa pretende, em última instância, que as empresas consolidem suas posições de mercado – dentro e fora do país – e ampliem suas oportunidades comerciais. De acordo com esta estratégia, é importante considerar os seguintes aspectos. Por um lado, o comprometimento com incrementos de exportação com base em determinada estratégia comercial, impõe às empresas participantes do programa o desenvolvimento de capacidade gerencial adequada. Por outro lado, o desenvolvimento de capacidade gerencial deve se orientar no sentido de promover capacidades

prazo. Estaria esta estratégia gerando processos de inverção suficientes para assegurar o incremento da produtividade e maior dinamismo futuro das exportações industriais. Para uma discussão mais detalhada deste dilema, ver Kosacoff (1993).

competitivas genuínas de cada empresa, fornecendo os meios adequados para o aprofundamento da especialização produtiva.

Desde dezembro de 1992, data de criação do REI, até julho de 1994 194 empresas se inscreveram no programa. Deste total, 174 tiveram seus programas aprovados, sendo 131 de natureza plurianual. O incremento de exportações comprometido no período 1993-97 alcança valores da ordem de US\$ 696 milhões, a maior parte deles concentrados nos setores de metalurgia, metais não-ferrosos, químico, autopeças e têxtil. Em relação aos valores tomados como base (ano de 1992), os compromissos de exportação representam um aumento de 137% no total das vendas externas. As pequenas e médias empresas incorporadas ao regime são responsáveis por 80% dos programas apresentados, com taxas comprometidas de crescimento médio das exportações da ordem de 91% sobre o ano base.

O quadro abaixo resume os principais resultados do REI.

Quadro 1

Regime de Especialização Industrial - Programas Aprovados por Setor (em US\$ mil)

Setores	Nº de Programas Aprovados	Valor Base de Exportação (1992)	Incrementos Comprometidos (1993-1997)
Metalurgia	9	313.995	212.818
Metais não-ferrosos	2	43.458	88.275
Química	24	33.358	49.501
Autopeças	27	11.363	46.609
Têxtil	20	11.529	46.242
Alim.Bebidas, Tabaco	4	18.229	46.214
Material de transporte	2	3.220	32.997
Equip. prof.e científico	4	13.261	31.364
Produtos Metálicos	10	11.282	20.721
Minerais não-metálicos	6	10.453	19.609
Pneus	8	5.560	16.683
Calçado	2	10.554	16.108
Maquinaria elétrica	15	4.516	14.154
Maquinaria não-elétrica	7	4.544	12.507
Eletrrodomésticos	8	3.474	10.610
Outros	26	8.907	32.306
Total	174	507.703	696.717

Fonte: Ministerio de Economía.

II.2. Regime de Consolidação e Desenvolvimento de Pólos Produtivos Regionais

O Regime de Pólos Produtivos (regulamentado pelo Decreto nº 1304/94) funciona como um acordo em que participam o setor privado e o setor público provincial e nacional, no qual as distintas esferas de governo colocam à disposição das empresas instrumentos de política econômica disponíveis ou criados especificamente para o programa. Como contrapartida, as empresas privadas fixam metas a cumprir,

relacionadas com o volume de investimentos, produção e exportações, ou quaisquer outras metas definidas de acordo com a natureza específica do programa.

Constitui objetivo do Regime de Pólos Produtivos criar um espaço de consenso e de articulação entre o setor público e o setor privado a partir de objetivos definidos pelas empresas de forma a viabilizar práticas de política industrial que operem diretamente sobre as condições de operação dos setores industriais alvos do programa. Dentro desta ótica, procurou-se conformar um instrumento de política capaz de atacar as causas da deterioração dos espaços econômicos regionais. O pólo produtivo dever funcionar, portanto, como um espaço de organização, dentro do qual, através de uma estratégia de convergência de políticas e ações de natureza industrial, pactuada entre os agentes públicos e privados, se viabilize processos de reconversão e o crescimento de uma determinada área geográfica ou atividade.

As ações empreendidas no âmbito do programa buscam comprometer os empresários participantes a realizar processos de reconversão tecnológica e incrementos progressivos de qualidade, realizadas de forma compatível com as características sócio-econômicas e culturais da região em que a empresa atua.

Os instrumentos de política industrial oferecidos aos participantes do Regime de Pólos Produtivos são de dois tipos:

- (i) Assessoramento tecnológico por intermédio do Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (INTI) para os processos de reconversão tecnológica, para implementação de novas tecnologias e para tipificação e melhoramento de produtos industriais;
- (ii) Os instrumentos financeiros contemplados no Plano Trienal de Fomento ao Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa (Decreto nº 2.586/92) com relação a: créditos com taxas subsidiadas, Fundo de Garantia Suplementária e Fundo de Assistência para a Formação de Consórcios; e os instrumentos do Decreto nº 991/93 em relação a créditos com taxas subsidiadas para capital de giro, projeto de inversão e/ou reconversão e financiamento de exportações de bens de capital e demais medidas de política industrial do governo.

Estes instrumentos visam a induzir, entre as indústrias participantes do programa, um conjunto de iniciativas que, uma vez superadas as restrições financeiras iniciais do processo de reestruturação produtiva, sejam capazes de incentivar o aumento da produção e do emprego e de viabilizar a entrada em novos mercados (inclusive no exterior) e a integração horizontal entre firmas, permitindo, desta maneira, o aproveitamento de economias de escala e ganhos de especialização.

No que diz respeito à participação dos governos provinciais e municipais, o programa supõe a renúncia sobre a cobrança de impostos incidentes sobre o setor produtivo ou região com o fim de aumentar a rentabilidade da empresa. Pelo lado das empresas, a contrapartida constitui o aumento do nível de emprego local no setor privado, abrindo espaço para movimentos de reestruturação do setor público sem que o desemprego gerado implique na criação d restrições ao processo de racionalização do setor público.

Os compromissos assumidos pela Secretaria de Indústria como prerrogativa para o desenvolvimento do programa são os seguintes:

- (i) Apoio financeiro destinado à formação de consórcios orientados para a análise ou para ações de reconversão setorial; o referido apoio compreende a outorgação de um subsídio de até US\$ 400 mil para a formação dos referidos consórcios;
- (ii) Apoio aos requerimentos das empresas participantes para obtenção de créditos a taxas subsidiadas compreendidos no Programa Trienal de Fomento às Pequenas e Médias Empresas, destinados à compra de bens de capital, ao financiamento de capital de giro, aquisição de tecnologia ou financiamento de exportações a taxas subsidiadas;
- (iii) Mobilização dos recursos humanos do INTI para realização de cursos que permitam melhorar a gestão empresarial (cursos gerenciais) e organizativa (para implementação e gerenciamento do controle da qualidade, aperfeiçoamento de *lay-out*, melhoria dos estabelecimentos).

Quanto aos resultados do Regime, até julho de 1994, haviam sido firmados 15 convênios com 7 províncias, envolvendo os setores de móveis, frutas cítricas, sucos, maquinário agrícola, vinho, madeira, mel e azeite.

II.3. Regime Automotriz

O Regime Automotriz, instituído pelo Decreto nº 267/91, resulta da definição de novas diretrizes governamentais para a indústria automobilística, com vistas a apoiar o processo de reestruturação industrial e incentivar as exportações do setor. Em grande medida, este instrumento funciona como o Regime de Especialização industrial com formato adequado às características do complexo automotriz. Seus principais aspectos são:

- (i) A exigência de que as montadoras apresentem um plano de reconversão por um período máximo de três anos; as montadoras ficam, ainda, responsáveis pela criação e gestão de um sistema de informação sobre o comportamento da indústria a fim de que o governo possa efetuar um monitoramento da aplicação do regime;
- (ii) A alteração do conteúdo importado dos veículos produzidos nas montadoras locais para 40%, no caso de veículos já fabricados, e de 50% para novos modelos, durante o primeiro ano de produção;
- (iii) O estabelecimento de cotas de importação para os anos de 1992, 1993, 1994 respectivamente a 8%, 9% e 10% da produção local das montadoras;
- (iv) A permissão para a importação de veículos por parte das montadoras, sempre e quando ditas importações sejam compensadas com a importação de veículos e/ou autopeças; se estabelece a possibilidade de que as montadoras compensem suas importações também com a exportação de bens de capital; em todos os casos, a alíquota cobrada sobre a importação de veículos será de 2%;

por intermédio desta medida, o regime pretende incentivar acordos entre o setor automotriz no seu conjunto (montadoras e autopeças) e seus provedores de bens de capital;

- (v) O estabelecimento de normas para regulação de intercâmbio compensado entre empresas locais e estrangeiras; as empresas que participarem deste tipo de intercâmbio também gozam do benefício da importação com tarifas alfandegárias reduzidas;
- (vi) A permissão para importação, pelos usuários finais, de veículos produzidos ou importados pelas montadoras, desde que sejam pagos os impostos correspondentes.

Entre os resultados alcançados estão, a ampliação dos investimentos no complexo automotriz – inclusive com o estabelecimento de novas montadoras (General Motors e Toyota) no mercado local, o crescimento exponencial da produção de veículos e o aumento da participação dos veículos importados que alcança hoje, aproximadamente, 25% da produção local (ver quadro 2). Espera-se que, até o ano 2000, o complexo automotriz receba investimentos adicionais da ordem de US\$ 2 bilhões. Ademais, novas empresas, entre elas a Chrysler, a Honda e a Isuzu, estão avaliando a possibilidade de investir no mercado argentino. Apesar dos resultados positivos, as montadoras locais vêm adiando recorrentemente o cumprimento das metas de exportação, comprometendo a capacidade exportadora do setor até o final da década. As exportações efetivadas são direcionadas, em sua grande maioria, para o mercado brasileiro, viabilizadas pelo acordo de âmbito setorial negociado no MERCOSUL.

Quadro 2

Produção, Emprego, Exportações e Importações das Montadoras Argentinas (1990-93)

Anos	Produção (*) unidades	Emprego (**) pes.ocupado	Exportação (*) unidades	Importação (*) unidades
1990	99.639	31.025	1.126	1.173
1991	138.958	32.604	5.205	28.631
1992	262.022	39.447	16.353	110.216
1993	342.344	41.000	29.976	111.938
1994	415.000 e	–	–	–

Fonte: Ministerio de Economía; e = estimativa.

(*) automóveis + veículos comerciais; (**) inclui emprego direto do setor de autopeças.

II.4. Regime de "Reintegro" para Bens de Capital

Regulamentado pelos Decretos nº 937/93, 1452/93, 2430/93e 2789/93, o Regime de Reintegro para Bens de Capital visa a estimular a reconversão, competitividade e reequipamento do setor industrial mediante a incorporação de bens de capital a menores custos e a estabelecer um equilíbrio nas condições de concorrências do setor doméstico afetado pela revisão da política de importação que reduziu para 0% a alíquota de importação incidente sobre os bens de capital e eliminou a cobrança da taxa de estatística.

O Regime estabelece a devolução de impostos no valor corresponde a 15% do preço final de venda (desde que incluído neste o valor do "reintegro"), aplicável aos titulares de empresas que efetivem

vendas de bens de capital novos e de produção nacional, que se destinem a investimentos em atividades econômicas que se realizem no país.

Desde a entrada em vigor e até setembro de 1994, 1144 empresas – o que corresponde a aproximadamente 80% do total das empresas do setor de bens de capital – se cadastraram como beneficiárias do programa. Deste total, 59% receberam na forma de "reintegro" US\$ 209 milhões, o que equivale a um volume de vendas no valor de US\$ 1.396 milhões. Como resultado da aplicação do Regime, o valor bruto da produção do setor cresceu 9,1% entre 1991 e 1993.

Paralelamente a este Regime, funciona o sistema de administração para a importação de bens de capital usados (Resolução nº 909/94 do Ministério da Economia) cujo objetivo é assegurar maior racionalidade na oferta de bens de capital – usados e importados –, destinados ao setor industrial, agrícola e de serviços, estabelecendo condições mais viáveis para a operação dos mesmos.

II.5. Regime de Importação de Insumos, Partes e Peças de Bens de Capital

Este regime (regulamentado pelo Decreto 173/94) tem como objetivo facilitar a reestruturação produtiva do setor de bens de capital através da redução dos custos derivados da compra de insumos, partes e peças não produzidas localmente e que se destinem à fabricação de bens de capital nacionais.

As empresas do setor podem apresentar à Secretaria de Indústria do Ministério da Economia programas de importação anuais, que, se aprovados, passariam a se beneficiar da emissão de licenças de importação com alíquota de 0%.

O regime foi implementado em maio de 1994. Até agosto deste ano, 6 empresas tiveram suas solicitações de enquadramento no programa aprovadas e mais 14 pedidos estão em processo de avaliação.

II.6. Outros Regimes de Promoção e Reestruturação Industrial

O Regime de Importação de Papel para Uso Editorial (Resoluções nº 1354/92 e 439/92 do Ministério da Economia) permite a desgravação parcial dos direitos de importação de papéis para uso editorial. 255 empresas estão registradas no programa e, até meados de 1994, importações da ordem de US\$ 103 milhões, correspondentes a 121 mil toneladas de papel, foram beneficiadas com a aplicação do regime.

A Lei nº 20.852 tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento das indústrias provedoras de empresas de construção que participam de licitações internacionais para a execução de obras financiadas com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial, ou patrocinadas por entidades binacionais ou multinacionais.

O Regime de Reconversão Ovina (regulamentado pelos Decretos nº 2151/92 e 934/93) visa a apoiar os criadores de ovinos mediante a isenção do pagamento do imposto de importação e a redução da taxa de estatística de 10% para 3% para internação de equipamentos e veículos utilitários. Até julho, ocorreram

109 solicitações de enquadramento – todas aprovadas – o que viabilizou a importação de mercadorias no valor de US\$ 2,2 milhões.

Instrumentos Creditícios

II.7. Plano Trienal

O Programa Trienal de Apoio e Fomento à Pequena e Média Empresa tem como objetivo facilitar sua inserção no mercado internacional, melhorando as condições de acesso ao crédito para as empresas, mediante um sistema de equiparação de taxas de juros para o financiamento de processos de reestruturação produtiva, de capital de giro e para a compra de bens de capital. Criou-se, ademais, um conjunto de instrumentos de apoio para capacitação das pequenas e médias empresas.

O sistema de equalização de taxas de juros confere uma bonificação de quatro pontos percentuais da taxa de juros nas operações de crédito das pequenas e médias empresas distribuídos através de um sistema de cotas por um regime de licitação entre as instituições financeiras. São qualificadas as instituições que oferecerem a menor taxa (custo de intermediação) para operar o sistema.

O orçamento previsto para o Plano Trienal prevê um volume de crédito de US\$ 1,6 bilhão, distribuídos da seguinte maneira: US\$ 1 bilhão para a aquisição de bens de capital, US\$ 500 milhões para o financiamento de capital de giro e US\$ 100 milhões para a aquisição de tecnologia e programas de capacitação gerencial, sob coordenação do INTI. Uma outra linha de crédito se destina ao programa de pré e pós financiamento de exportações com prazo de 5 anos, através do Banco Nación, com dotações de US\$ 300 milhões e US\$ 100 milhões à taxa de juros de 9% e 12% ao ano, respectivamente.

Durante o primeiro ano de vigência do Plano Trienal, foram realizadas licitações no valor de US\$ 1,96 bilhão, tendo sido outorgados 35.000 contratos de crédito os quais correspondem, até 8 de agosto de 1994, a liberações de recursos no valor de US\$ 800 milhões. Deste total, cerca de US\$ 270 foram alocados para a compra de bens de capital e US\$ 500 milhões para o financiamento de capital de giro.

Quadro 3

Plano Trienal - Distribuição dos Empréstimos Desembolsados segundo as Principais Linhas de Financiamento

Setor	Bens de Capital (US\$ mil)	Part. Setorial (%)	Capital de Giro (empr. em US\$ mil)	Part. Setorial (%)	Capital de Giro (empr. em mil pesos)	Part. Setorial (%)
Agropecuário	116.371	43,0	124.532	34,2	55.558	38,6
Comércio	31.428	11,6	113.194	31,1	46.890	32,6
Indústria	67.690	25,0	77.382	21,2	20.438	14,2
Serviços	32.523	12,0	41.755	11,5	17.631	12,3
Transporte	22.189	8,2	5.602	1,5	2.658	1,9
Mineração	112	0,5	791	0,2	386	0,3
Hotelaria	142	0,4	230	0,6	220	0,1
Outros	58	0,2	822	0,2	60	d
Total	270.514	100,0	364.308	100,0	148.841	100,0

Fonte: Ministerio de Economía; d = desprecizível.

Ainda no âmbito de Plano Trienal de Fomento e Desenvolvimento, o Banco Nación realizou empréstimos no valor de US\$ 64 milhões para mais de 15.000 clientes, a taxas de juros anuais que variaram de 8,5% a 12%.

II.8. Fundo de Assistência para Constituição de Consórcios

Com o objetivo de fomentar o processo associação entre pequenas e médias empresas, o Programa Trienal de Fomento e Desenvolvimento fornece recursos para financiamentos destinados à formação de consórcios (regulamentado pela Resolução ex-SIC nº 126/93).

Estão contempladas por este instrumento as pequenas e médias empresas que planejem ações conjuntas com o objetivo de incorporar tecnologia, promover o comércio exterior, melhorar as condições de acesso ao crédito, negociar condições mais favoráveis de compra e venda, incrementar a qualidade, promover a especialização produtiva ou qualquer outra atividade que gere um aumento da competitividade das empresas consorciadas.

Por intermédio do Fundo, são financiados os gastos operacionais para a formação de consórcios. Os desembolsos estão limitados a 40% dos gastos totais nos dois primeiros anos do processo de associação, até um teto máximo de US\$ 60 mil e 20% no terceiro ano, até o limite de US\$ 30 mil. Até o presente, foram aprovados financiamentos para a formação de 5 consórcios e mais 9 projetos encontram-se em fase de análise.

II.9. Microempreendimentos

O programa de incentivo aos microempreendimentos tem como meta prioritária facilitar o acesso ao crédito por parte das micro e pequenas empresas com o objetivo de viabilizar o aumento a produtividade e dos níveis de emprego. Ademais, o programa pretende criar mecanismos que facilitem o acesso

destas empresas à capacitação e assistência técnica especializada, através do estabelecimento de uma rede entidades de apoio públicas e privadas.

As beneficiárias do programa são empresas de qualquer setor econômico que tenham até 20 empregados (incluindo o proprietário), e um volume de vendas ou faturamento não superior a US\$ 200 mil anuais. O montante médio previsto para os empréstimos deverá se situar em torno de US\$ 10 mil, e os valores máximos poderão alcançar no máximo US\$ 20 mil, com taxas de juros médios variando entre 12% e 13,5% ao ano.

O programa conta com recursos totais de US\$ 60 milhões, dos quais US\$ 45 milhões serão repassados através de empréstimos do BID, sendo os US\$ 15 milhões restantes alocados por bancos que participem do sistema.

Em janeiro de 1994, foram distribuídos créditos no valor de US\$ 8,1 milhões alocados para 800 contratos. Deste total 82% foram destinados para financiamento de capital de giro e os restantes 18% para a aquisição de ativos fixos. Em julho de 1994, foi realizado o segundo desembolso, no valor de US\$ 10,8 milhões, sendo que até meados de agosto 400 contratos de crédito foram firmados com desembolso de US\$ 4 milhões.

II.10. Banco de Investimento e Comércio Exterior (BICE)

Fundado em 1992, o BICE representa a consolidação de uma iniciativa do governo argentino de criar um banco atacadista de caráter privado, com participação estatal que atuasse como instituição responsável pela gestão de financiamentos de médio e longo prazos para projetos de investimentos e desenvolvimento do comércio exterior a taxas competitivas, com créditos direcionados às pequenas e médias empresas. O BICE opera como banco de segundo piso, canalizando seus empréstimos às empresas através dos bancos de varejo cadastro em seu sistema. Atualmente, seu capital social é de US\$ 227 milhões, tendo como acionistas o Ministério da Economia, o Banco de la Nación Argentina e o Banco Hipotecario Nacional.

Através de convênio com BCRA, o BICE é responsável pela gestão dos financiamentos do comércio exterior (operados por intermédio da linha "OPRAC"), com uma carteira de aproximadamente US\$ 200 milhões aplicada em empréstimos de médio prazo.

A maior fonte de recursos do BICE provém do Programa Global de Crédito Setorial que garantiu um aporte de US\$ 800 milhões assim divididos: BID e Eximbank do Japão, US\$ 300 milhões cada, recursos de bancos de varejo, US\$ 100 milhões e outros US\$ 100 milhões de recursos do próprio banco. Estes fundos foram direcionados ao financiamento de investimentos, de capital de giro e de exportações de bens de capital, de bens de consumo duráveis. O Banco Mundial também outorgou uma linha de financiamento ao BICE, denominada *Backstop Facility* que deve ser destinada ao desenvolvimento do mercado de capitais, o que permitirá à rede bancária privada credenciada pelo banco a obtenção de fundos para financiar projetos de médio e longo prazo.

Outras linhas de financiamento do BICE já em operação:

-
- (i) O regime de financiamento para exportações argentinas destinadas às pequenas e médias empresas (norma BICE nº 004), cujo objetivo é o financiamento às exportações de bens de capital no limite de até 85% do valor FOB para os bens de capital novos e produzidos localmente e de até 10% do valor FOB das peças de reposição e acessórios a serem utilizados pelos bens exportados. O montante de recursos alocados pelo BICE nesta linha de financiamento é de US\$ 100 milhões. Os prazos de financiamento variam de 6 meses a até 5 anos, com taxas de juros LIBOR + 1,75% a 4,70% ao ano;
- (ii) O regime de financiamento destinado à participação em feiras internacionais que oferece créditos para o pagamento de aluguel, desenho e instalação de *stands* (incluindo gastos com equipamentos), de frete e seguros das mercadorias a serem exibidas, bem como gastos com passagem e alojamento dos participantes. O crédito máximo concedido é de US\$ 50 mil por evento e os financiamentos devem cobrir no máximo 75% dos gastos totais. O prazo de pagamento é de 2 anos com taxas de juros anuais LIBOR + 2,5%;
- (iii) O regime de financiamento para a compra de bens de capital produzidos localmente (norma BICE nº 006), direcionado às pessoas físicas ou jurídicas que demonstrem a necessidade ou conveniência de adquirir os referidos bens. O montante de recursos alocados pelo BICE nesta linha de crédito é de US\$ 100 milhões. Os prazos de financiamento pode variar de 6 meses até 5 anos com taxas de juros ILIBOR + 2,5% A 6% ao ano;
- (iv) O convênio de empréstimos com o governo da França com créditos para formação de *joint-ventures* franco-argentinas no valor de até 30% do capital total da empresa. O montante de recursos disponíveis é de US\$ 16 milhões e a taxas de juros variam entre 3% e 5% ao ano;
- (v) A linha de crédito mista outorgada pelo governo espanhol (norma BICE nº 002) com montantes de recursos de US\$ 250 milhões, para financiamento de importações de bens de capital e serviços de origem espanhola em 100% do valor FOB. A taxa de juros para este empréstimo é de 4% ao ano.

II.11. Banco de la Nación Argentina

Além dos créditos outorgados no âmbito do Plano Trienal de Fomento e Desenvolvimento, o Banco Nación opera as seguintes linhas de financiamento destinadas às pequenas e médias empresas: financiamento de exportações até 85% do valor FOB, com taxas de juros de 10% ao ano para bens de capital e de 13% ao ano para bens de consumo duráveis; pré-fianciamento de exportações, com taxas de juros anuais de 10%; empréstimos com garantias de certificados de depósitos (Lei nº 9643) com taxas de juros de 10% ao ano; empréstimos para microempreendimentos produtivos com taxas de juros de 14% ao ano; e empréstimos através dos programas PROMECON 1 e 2 com taxas de juros anuais de 9% e 12%, respectivamente.

II.12. Obrigações Negociáveis de Pequenas e Médias Empresas

Por intermédio do Decreto nº 1087/93, o governo autorizou às pequenas e médias empresas constituídas como sociedades por ações, cooperativas e associações, a contrair empréstimos mediante a emissão de obrigações negociáveis. O objetivo deste instrumento é facilitar o acesso das pequenas e médias empresas ao mercado de capitais. O montante de emissões pode variar de US\$ 10 mil a US\$ 5 milhões, sem que sejam requeridos a emissão de certificados de risco. De acordo como a regulamentação aprovadas pela Comissão Nacional de Valores podem ser tomadores de obrigações negociáveis das pequenas e médias empresas o governo, as empresas, as sociedades cooperativas e associações, as entidades financeiras (inclusive públicas), os fundos de investimento e as pessoas físicas com património líquido superior a US\$ 250 mil.

II.13. Faturas Conformadas e Cheques de Pagamento Diferido

A Lei nº 24.064 estabeleceu a regulamentação para a emissão de "faturas conformadas". O objetivo deste instrumento é criar um fonte alternativa de financiamento dirigida fundamentalmente às pequenas e médias empresas de forma a permitir a emissão de um título executivo ao credor com base em faturas comerciais vincendas. Deste modo, as faturas conformadas se convertem em instrumento de crédito através do qual as empresas podem reduzir o grau de incerteza em operações comerciais com seus clientes, reduzindo custos de administração e viabilizando a alocação de recursos humanos para as atividades produtivas.

Ainda em exame pelo poder legislativo, o projeto de lei do cheque de pagamento diferido representará a criação de um novo instrumento de crédito através da implementação de um sistema de cheques diferidos que legalizará a emissão de cheques pré-datados e endossáveis de forma múltipla. Os cheques de pagamento diferido serão registrados e qualificados pelos bancos pagadores, eliminando a insegurança jurídica e a eventual morosidade na cobrança. Este sistema permitirá a emissão de cheques com prazos máximos de 180 dias o que representará, na prática, a criação de uma moeda secundária que facilitará o acesso ao crédito por parte das pequenas e médias empresas.

III. Política Comercial

A gestão da política comercial nos últimos anos esteve em grande medida condicionada pelos impactos gerados pela adoção do plano de conversibilidade. A perda de autonomia na gestão da política cambial e fiscal transformou a política comercial no principal instrumento de controle da demanda e oferta de divisas.

Paralelamente ao lançamento do plano de conversibilidade, o governo decidiu promover em abril de 1991 uma redução dos níveis de proteção, aprofundando a reforma comercial iniciada em 1989. O objetivo era aumentar a disciplina competitiva exercida pelas importações sobre os preços domésticos, de forma a reduzir pressões inflacionárias remanescentes. Foram eliminados os direitos específicos e estabelecidos três níveis para as tarifas aduaneiras, de acordo com a categoria do produto: 0% para matérias primas e produtos alimentícios, 11% para insumos e 22% para produtos acabados. As

indústrias eletrônica e automobilística receberam tratamento diferenciado com a fixação das tarifas alfandegárias em 35%; no caso desta última foram fixadas cotas de importação. Ademais, diversas alterações foram introduzidas na política de reembolso de impostos para a exportação (ver seção V deste trabalho).

Ainda neste ano, como resultado do atraso cambial e das restrições de natureza fiscal, o governo resolveu taxar os bens isentos da cobrança do imposto de importação com uma tarifa de 5%; os bens classificados em posições com alíquotas de 11%, tiveram o imposto aumentado para 13%. Permaneceram isentos da cobrança do imposto de importação os bens de capital sem produção nacional.

Todavia, até aquele instante, a expectativa do governo era de que o atraso cambial não comprometeria seriamente o equilíbrio da balança comercial, dado que as formas estruturais e a retomada dos investimentos produziram, a médio prazo, um aumento da produtividade capaz de compensar a perda de competitividade das exportações.

A ampliação dos desequilíbrios na balança comercial durante o ano de 1992 conduziu a uma mudança de rumo na gestão da política comercial. Em outubro deste ano, o governo promoveu uma nova revisão das tarifas aduaneiras. A tarifa máxima foi reduzida de 35% para 20% e criou-se 7 níveis tarifários entre 0% e 20% com escalas intermediárias a cada 2,5 pontos percentuais. O objetivo desta revisão foi ampliar os níveis de proteção efetiva para os bens, de acordo com o aumento do valor agregado ao longo das distintas cadeias produtivas. A taxa de estatística foi elevado de 3% para 10% (salvo para combustíveis, cereais, bens de capital e para alguns tipos de material de transporte). Evidentemente, esta medida visava a minorar o impacto do déficit nas transações comerciais com o Brasil sobre a balança comercial argentina, uma vez que a taxa de estatística não se sujeitava ao mecanismo automático de desgravação tarifária negociado no MERCOSUL. Com a revisão das tarifas alfandegárias e o aumento da taxa de estatística a proteção média se elevou a 18,6% (ver quadro IV). Paralelamente, aprofundou-se o regime de reembolso, adotando as tarifas aduaneiras como parâmetro para devolução de impostos, aumentando os incentivos à exportação (ver seção V).

Quadro IV
Estrutura Tarifária da Argentina por Setores (1993)

(em %)

Setor	Tarifas			Tarifas + Taxa de Estatística		
	Média Ponderada	Amplitude	Desvio Padrão	Média Ponderada	Amplitude	Desvio Padrão
Têxtil	15,3	5,0-20,0	4,2	25,3	15,0-30,0	4,2
Manufaturas div.	12,6	0,0-20,0	3,7	22,4	0,0-30,0	4,8
Madeira e papel	12,3	0,0-15,0	4,1	22,1	0,0-25,0	5,0
Sider. metalúrgica	10,9	0,0-20,0	3,3	20,7	8,0-30,0	3,6
Máquinas e equip.	9,3	0,0-20,0	7,5	17,6	0,0-30,0	10,2
Peles e couros	8,0	0,0-20,0	8,0	18,0	10,0-30,0	8,0
Mat.de transporte	7,7	0,0-20,0	8,1	15,8	0,0-30,0	10,6
Química e petroq.	7,4	0,0-15,0	3,5	17,4	8,0-25,0	3,5
Alim., bebid. e tab.	5,8	0,0-15,0	2,3	15,1	2,5-25,0	3,7
Min., petr.e comb.	2,1	0,0-5,0	1,4	8,3	0,0-15,0	5,6
TOTAL	9,3	0,0-20,0	5,9	18,6	0,0-30,0	7,3

Fonte: López e Porta (1994).

A ampliação das demandas protecionistas internas nos setores ameaçados pela concorrência dos produtos importados e o aumento persistente do déficit da balança comercial levou o governo a introduzir em 1993 restrições quantitativas sobre as importações, a estabelecer direitos específicos sobre as importações de produtos têxteis e a aplicar medidas de salvaguardas contra importações provenientes dos parceiros do MERCOSUL. Disseminou-se, também, o uso de medidas anti-*dumping* que, em 50% dos casos, atingem as importações provenientes do Brasil. Das 23 medidas atualmente em vigor autorizando a cobrança de direitos anti-*dumping*, a maior parte incide sobre produtos siderúrgicos e petroquímicos.

O desempenho das exportações, comprometido pelo atraso cambial, induziu o governo a lançar mão em 1993 de novos instrumentos fiscais e creditícios, criando novas linhas de financiamento e pré financiamento às exportações (com prazos especiais para o setor de bens de capital), através do Banco Nación e BICE (ver seção II) isentando os bens de capital – independentemente da existência ou não de produção nacional – da cobrança do imposto de importação. Estabeleceu-se, em contrapartida, dois regimes de compensação aos produtores de bens de capital por intermédio do pagamento de um reembolso de 15% sobre o valor das vendas internas e da criação de programas anuais para a importação de partes e peças de bens de capital com tarifa 0% (ver seção V).

IV. Áreas Aduaneiras Especiais

São duas as áreas aduaneiras especiais em operação no território argentino:

- (i) A Área Aduaneira Especial que abrange o território da Ilha Grande na Terra do Fogo;
- (ii) A Área Franca que abrange o Território Nacional da Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico sul com exceção do território que compõe a Área Aduaneira Especial.

O regime fiscal interno de ambas as áreas confere isenção de todos os impostos internos (imposto de renda, imposto sobre venda, imposto sobre lucros, impostos internos, imposto sobre transmissão de bens, imposto sobre compra, venda e troca de divisas, imposto nacional de emergência sobre terras aptas à exploração agrícola e eventuais impostos que possam vir a ser criados no futuro) para as operações em seus territórios (Lei nº 19.640/72, art. 1 e 4).

O regime fiscal de importações da Área Aduaneira Especial confere os seguintes benefícios:

- (i) Redução em 90% dos impostos de importação aplicáveis às importações do Território Continental da Nação para bens de capital e suas partes quando destinados às atividades industriais da área (Lei nº 19.649/72, art. 11);
- (ii) Isenção total dos impostos de importação para mercadorias destinadas às atividades industriais consideradas prioritárias na Área Aduaneira Especial (Decreto nº 2.530/83, anexo 1);
- (iii) Isenção total de taxas por serviço de estatística e por comprovação de destino (Lei nº 19.640/72, art. 11);
- (iv) Isenção total de tributos incidentes sobre as exportações, quando se tratar de vendas do Território Continental da Nação à Área Aduaneira Especial.

O regime fiscal para as exportações da Área Franca e da Área Aduaneira Especial estabelece os seguintes benefícios:

- (i) O poder executivo possui a faculdade para conceder benefícios específicos às exportações da Área Franca para o Território Continental da Nação (Lei nº 19.640/72, art. 17) nas seguintes modalidades: (a) isenção total do imposto de importação para mercadorias originárias da Área Franca quando integralmente nela produzidas e, parcialmente, para outras; (b) isenção total de impostos consulares; (c) isenção total de impostos de incidência especial, ou sem ela, e de contribuições especiais, inclusive para o impostos dos fretes marítimos de importação;
- (ii) Isenção de depósitos prévios e demais requisitos cambiais, de restrições à importação e de impostos de importação e outros, incidentes sobre esse tipo de operação, para exportações de mercadorias da Área Aduaneira Especial para o Território Continental da Nação, desde que disponham de certificado de origem; caso não disponham, as exportações ficam sujeitas à incidência do imposto sobre valor agregado e dos impostos de importação (Lei nº 19.640/72, art. 19 e Decreto nº 1.139/88, art. 6);
- (iii) Estímulo às exportações ao exterior de produtos originários da Área Aduaneira Especial (Decreto nº 1.345/88, art. 1º): (a) reembolso segundo posição alfandegária equivalente às percentagens estabelecidas pelo Regime Geral do Decreto Nacional nº 1.555/86; (b) reembolso segundo o estabelecido pela Lei nº 23.018; e (c) reembolso especial de 10%.

V. Política de Incentivos às Exportações

A política de incentivos às exportações na Argentina, montada no início dos anos oitenta em decorrência da crise da dívida externa e da necessidade de expandir as receitas cambiais, foi em grande parte desmantelada no final dos anos 80 como resultado da crise fiscal e macroeconômica. Naquele

momento, a aceleração do processo inflacionário e as fortes desvalorizações da moeda impuseram uma revisão geral dos mecanismos de promoção com a supressão de alguns incentivos, a suspensão, em março de 1990, das devoluções dos impostos e o pagamento, durante certo período, dos reembolsos mediante a entrega de um bônus de longo prazo. O mecanismo de reembolso foi restabelecido em 1991, ainda que em níveis inferiores àqueles conferidos no período anterior à sua suspensão. Ademais, a devolução dos impostos estava condicionada ao desempenho positivo das contas fiscais.

O plano de estabilização de março de 1991 e o atraso da taxa de câmbio, resultante do estabelecimento de uma paridade fixa entre o peso e o dólar, obrigaram o governo a retomar, a partir do final de 1992, a política de promoção por intermédio do aumento do valor dos reembolsos como mecanismo de incentivo às exportações.

Além dos mecanismos de financiamento à exportação descritos na seção II, os principais instrumentos de incentivo às exportações são: a política de "reintegro" (reembolso) fiscal e de isenção do imposto sobre valor agregado (IVA) para produtos exportados e outros regimes de incentivo fiscal; e os incentivos de natureza regional.²

V.1. Incentivos Fiscais para a Exportação

A. Reembolso de impostos

A reforma de outubro de 1992 introduziu novos mecanismos de incentivo fiscal às exportações, especialmente através da adequação do reembolso de impostos para distintos setores de acordo com a carga de tributos indiretos incidentes sobre as exportações. A escala de variação do reembolso cresceu de 0% a 20% contra 0% a 10% na antiga estrutura, elevando de 3,3% para 6,3% a média ponderada das restituições fiscais sobre o valor total das exportações. Segundo as autoridades argentinas, o aumento do valor do reembolso compensaria de maneira mais adequada a incidência dos impostos indiretos sobre o valor agregado doméstico e, portanto, eliminaria boa parte da discriminação que os exportadores vinham sofrendo.

O IVA (18%) pago nas compras domésticas realizadas pelo setor exportador é inteiramente devolvido às empresas. O produto exportado fica isento do pagamento do IVA. A isenção é de aplicação automática e o crédito pode ser transferido para terceiros. O imposto de importação e a taxa de estatística (no valor de 10%) que incidem sobre os insumos importados utilizados para produzir bens exportados também são reembolsados ou ficam isentos de cobrança caso os produtos sejam internados através dos mecanismos de *draw-back* e de admissão temporária.

A base de cálculo do reembolso é o valor FOB das exportações descontado o valor CIF dos insumos importados incorporados à mesma. As alíquotas de restituição são de 20%, 17,5%, 15%, 12,5%, 10%, 7,5%, 5% e 2,5%. Estas alíquotas foram estabelecidas simultaneamente a uma revisão da estrutura das tarifas de

² A descrição dos mecanismos de promoção às exportações reproduz em linhas gerais o texto de Guimarães (1992).

importação, obedecendo a um novo critério: o valor da restituição corresponde à alíquota de importação do respectivo item da nomenclatura de mercadorias, convertendo as tarifas aduaneiras em espelho dos "reintegros".

B. Contratos *turn-key*

As exportações de plantas completas *turn-key* e de obras de engenharia beneficiam-se de restituição, por conta dos impostos pagos nas diversas etapas de elaboração dos bens exportados, equivalente ao percentual máximo (20%) previsto pela legislação que regulamenta o mecanismo de restituição. O incentivo é de aplicação automática (Decreto nº 525/85, Decreto nº 1011/91 art.14 e Resolução ME 1239/92).

C. Impostos internos

Isenção dos impostos internos, aplicável às exportações de produtos como fumo e suas manufaturas, álcool e bebidas alcoólicas, refrigerantes, pneumáticos, combustíveis e óleos lubrificantes, artigos de toucador, veículos, jóias e pedras preciosas sobre os quais incidem alíquotas variáveis. A isenção é de aplicação automática (prevista na Lei nº 23101/84).

D. Imposto sobre receita bruta

Garante a isenção do pagamento do imposto de acordo com as alíquotas fixadas em cada província. De aplicação automática, este incentivo é administrado a nível provincial. Algumas províncias, entretanto não aplicam o incentivo. Há intenção do governo federal de extinguir este imposto ou substituí-lo por outro que incida sobre o valor agregado.

E. Draw-back

Administrado pela Secretaria de Indústria e Comércio do Ministério da Economia, o regime de *draw-back* garante restituição total ou parcial do imposto de importação e dos demais impostos e taxas (inclusive a de estatística) incidentes sobre insumos importados utilizados na produção de bens exportados. O incentivo não tem aplicação automática, requerendo especificação prévia e cálculo da incidência da tarifa no custo total (Decreto nº 177/85 reformulado pelo Decreto nº 1012/91).

F. Admissão temporária

Confere isenção do imposto de importação e dos demais impostos e taxas (inclusive a de estatística) incidentes sobre insumos importados a serem incorporados a produtos exportáveis em determinado prazo, desde que razões de preço, qualidade ou insuficiência da oferta local o aconselhem. De aplicação não automática, a utilização do mecanismo depende de autorização prévia da Secretaria de Indústria e Comércio, exceto para um conjunto de mercadorias especificadas no ato legal que regulamenta o regime (Decreto 1554/86).

V.2. Incentivos de Natureza Regional

A. *Reembolso relativo aos Portos Patagônicos*

Exportações realizadas através de portos e alfândegas situadas ao sul do rio Colorado e produzidos por plantas situadas nessa região gozam de reembolso adicional. Esse reembolso variável de 8% e 13% conforme o porto em 1993 e diminui um ponto percentual por ano até a sua extinção. É de aplicação automática e pode ser somado a outros reembolsos, exceto para empresas que tenham outros benefícios promocionais (Lei nº 23018/83).

B. *Reembolso relativo à Área Aduaneira Especial de Terra do Fogo*

Garante o reembolso especial de 10% do valor FOB que se soma a outros reembolsos (inclusive o dos portos patagônicos) observado o limite máximo de 40%. O regime prevê ainda a devolução de impostos aduaneiros efetivamente pagos na importação de produtos utilizados na fabricação de produto exportado, desde que respeitada a relação de 2,5 para 1 entre o montante de divisas dos produtos exportados e os gastos realizados com a compra dos insumos importados. As exportações de insumos realizados do resto do país para a Terra do Fogo fazem jus a um reembolso de 5%. O reembolso especial é de aplicação automática, mas tem sido utilizado para um número reduzido de produtos (Lei nº 19640 e Decreto nº 2530/83).

VI. Política de Defesa da Concorrência

A Argentina foi o primeiro país da América Latina a instituir uma política de defesa da concorrência, regulamentada pela Lei nº 12.906 de 1919. A política sofreu dois grandes processos de reformulação: em 1946 e 1980. De fato, a Lei nº 12.906 só foi operada durante 33 anos, entre 1946 e 1979. Neste período, foram abertas 100 investigações; 43 foram a juízo, tendo sido pronunciada apenas uma condenação.

Em 1980 foi sancionada uma nova lei de defesa da concorrência (Lei nº 22.262), criando a Comissão para Defesa da Concorrência que atua no âmbito da Secretaria de Estado de Comércio Interior do Ministério da Economia. A Comissão, entretanto, carece de independência política, de capacitação técnica e de recursos econômicos. Sua atuação tem sido relativamente escassa: desde a entrada da lei em vigor, até 1992, a Comissão examinou 285 causas, dispersas por 78 ramos de atividades. Das 199 concluídas, 129 foram transferidos para a Secretaria de Comércio a fim de as ações previstas fossem implementadas. As ações restantes foram arquivadas. Dos casos enviadas à Secretaria de Comércio 53 resultaram em suspensão, outros 49 foram condenados, 22 foram rechaçados porque as demandas específicas não se enquadravam nos termos da lei e, finalmente, os 5 restantes chegaram a um acordo.

O Decreto de Desregulamentação (nº 2.284/91) aperfeiçoou a legislação de defesa da concorrência pela instituição da "ordem de cessação de prática". Todavia, o mecanismo de defesa da concorrência ainda

apresenta algumas deficiências relacionadas com a não definição de expedientes que permitam uma aplicação rápida e efetiva da lei e com a ausência de mecanismos de controle de fusões, cartelização e monopolização de mercados.

A lei em vigor opera com o conceito de posição dominante de mercado e considera ilícitas, práticas empresariais – unilaterais ou conjuntas (inclusive as atividades dos cartéis) –, conforme descritas nos artigos 1º, 2º e 41:

Artigo 1º - Estão proibidos e serão punidos de acordo com as normas da lei, os atos e condutas relacionados com a produção e intercâmbio de bens e serviços que limitem, restrinjam ou distorçam a concorrência ou que constituam abuso de uma posição dominante de mercado, de modo que possa resultar em prejuízo para o interesse econômico geral.

Artigo 2º - os efeitos desta lei se estendem às situações em que:

- (a) Uma pessoa goza de uma posição dominante no mercado para um determinado tipo de produto ou serviço, é a única ofertante ou demandante dentro do mercado nacional ou, quando sem ser a única, não está exposta a uma concorrência substancial.
- (b) Duas ou mais pessoas gozem de posição dominante em um mercado quando para um determinado tipo de produto ou serviço não existe concorrência efetiva entre elas, ou substancial por parte de terceiros em todo o mercado nacional ou parte dele.

Artigo 41 - Serão reprimidos com as sanções previstas no artigo 42 os seguintes atos ou condutas, sempre que enquadrados no artigo 1º:

- (a) Fixar, determinar ou fazer variar, direta ou indiretamente, mediante ações concentradas, os preços de mercado;
- (b) Limitar ou controlar mediante ações concentradas, o desenvolvimento técnico dos investimentos destinados à produção de bens ou serviços assim como a produção, distribuição ou comercialização dos mesmos;
- (c) Estabelecer, mediante ações concentradas as condições de venda e comercialização, quantidades mínimas descontos e outros aspectos de venda e comercialização;
- (d) Subordinar a celebração de contratos à aceitação de prestação e operações suplementares que, por sua natureza e de acordo com os usos comerciais, não guardam relação com o objeto de tais contratos;
- (e) Celebrar acordos ou empreender ações concentradas, distribuindo ou acertando entre competidores, zonas, mercados, clientelas ou fontes de abastecimento;
- (f) Impedir ou dificultar, mediante acordos e ações concentradas o acesso ao mercado de um ou mais competidores;

- (g) Negar-se, como parte de uma ação concentrada e sem razões fundamentais nos usos comerciais, a satisfazer pedidos concretos, para a compra ou venda de bens ou serviços efetuados, nas condições vigentes no mercado;
- (h) Impor, mediante ações concentradas, condições discriminatórias de compra ou venda de bens ou serviços, sem razões fundamentadas nos usos comerciais;
- (i) Destruir, como parte de uma ação concentrada, produtos em qualquer grau de elaboração da produção;
- (j) Abandonar cultivos, plantações ou produtos agrícolas, deter ou obstruir o funcionamento de estabelecimentos industriais, etc;
- (l) Comunicar às empresas competidoras, como parte de uma ação concentrada, os preços e outras condições de compra, venda ou comercialização sobre as quais deverão atuar estas empresas.

As sanções previstas na lei (artigos 26, 28 e 48) são de natureza penal, envolvendo prisão – de 1 a 6 anos – e inabilitação para exercer a atividade econômica - estendível às pessoas físicas – por um período de 3 a 10 anos.

B. POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

I. Introdução

O estilo de política industrial que vigorou no país ao longo das últimas décadas privilegiou a estratégia de substituição de importações ancorada na redução do custo do investimento – através de incentivos fiscais e creditícios – na utilização indiscriminada de barreiras tarifárias e não tarifárias como instrumentos de proteção e na promoção das exportações como mecanismo capaz de compensar o viés anti-exportação da política comercial.

Em 1990, o Governo Collor introduziu uma nova política industrial e de comércio exterior basicamente orientada para o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, mediante a mobilização de instrumentos que promovessem a reestruturação e modernização da indústria. Segundo suas diretrizes, a política industrial e de comércio exterior exigiria formas de atuação e de regulação da atividade econômica substancialmente distintas daquelas que vigoraram durante a etapa de substituição de importações. Neste sentido, a política industrial definiu como novas estratégias de atuação:

- A redução progressiva dos níveis de proteção tarifária; eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência, constituindo uma ambiente mais competitivo;
- A reestruturação competitiva da indústria, através de mecanismos de coordenação e mobilização de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica;
- A fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos bem como o desenvolvimento de novos setores por intermédio da maior especialização da produção;
- A exposição planejada da indústria brasileira à competição internacional, possibilitando uma inserção mais favorável da economia brasileira no mercado externo, a melhora progressiva dos padrões de qualidade, uma queda dos preços no mercado interno e o aumento da competição em setores industriais oligopolizados;
- A capacitação tecnológica das empresas nacionais, entendida como a capacidade de selecionar, absorver, melhorar ou desenvolver tecnologias através de proteção tarifária seletiva de segmentos da indústria de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores da economia.

Os principais instrumentos da política industrial são o "Programa de Competitividade Industrial", o "Programa de Produtividade e Qualidade e a reforma da política comercial. O "Programa de Competitividade Industrial" teria como objetivos o desenvolvimento dos setores de tecnologia de ponta e a reestruturação de setores industriais senis. Contudo, o referido programa não chegou, de fato, a caracterizar-se como linha de ação que desse desdobramento ao conjunto de proposta anunciadas. Analisando sua formulação fica claro que o documento não constitui propriamente um programa, mas se

resume a apresentar uma listagem mal articulada de objetivos e instrumentos de política (Guimarães, 1994). O "Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade" funcionaria paralelamente ao primeiro e teria por finalidade apoiar o esforço de modernização produtiva da empresa brasileira. Por fim, a reforma da política comercial, consubstanciada na eliminação das restrições não tarifárias e na desgravação gradual do imposto de importação, deveria propiciar uma redução da proteção redundante, conferindo às tarifas maior consistência e garantindo um aumento do grau de exposição da indústria local à concorrência externa.

Como instrumento subsidiário, a política industrial consagrou maior seletividade à política de financiamento patrocinada pelo Estado, priorizando linhas de crédito destinadas à reestruturação produtiva, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à expansão do comércio exterior. Ademais, o programa elegia o poder de compra do Estado como instrumento de política industrial através da geração de demanda para os setores de ponta, incluindo a promoção de projetos de pesquisa e desenvolvimento com a participação pública e privada e a uniformização dos critérios de qualificação técnica e avaliação de desempenho dos produtos e serviços a serem fornecidos pela iniciativa privada. Finalmente, a política industrial instituiu uma ampla revisão da política anti-truste de forma a garantir maior eficiência dos instrumentos de defesa da concorrência.

Examinando retrospectivamente, a reforma da política comercial, de certa forma assegurada pela automaticidade do cronograma de redução tarifária, constitui-se no maior êxito da política industrial. Não obstante, os resultados alcançados após 5 anos de gestão da política industrial podem ser considerados modestos, especialmente quando se examina a implementação e os impactos das políticas de competitividade e de concorrência. É notória, por exemplo, a fragilidade do aparato institucional responsável pela defesa da concorrência (mesmo após as últimas revisões na legislação em vigor); ademais não há disposições que promovam maior coordenação entre a política comercial e a política anti-truste, capaz de transformar ambas em instrumentos complementares de disciplina competitiva. Com exceção do "Programa de Qualidade e Competitividade", os demais instrumentos de promoção da competitividade industrial – em especial, a política tecnológica e os programas de reestruturação – parecem ainda não ter passado do plano das intenções para o da aplicação em caráter intensivo. Mesmo no caso da política comercial falta instrumentalizar determinados mecanismos (como a cláusula de salvaguarda do GATT) o que, por sua vez, depende do aprimoramento da capacidade técnica e institucional dos órgãos responsáveis por sua gestão de forma a assegurar a aplicação eficaz dos instrumentos de proteção distintos da política tarifária.

A seguir são descritos, os principais instrumentos da política industrial brasileira.

II. Promoção Industrial: competitividade e financiamento ao investimento

II.1. Promoção da competitividade

A política industrial visa, em sentido amplo, ao aumento da competitividade. Entretanto, a promoção da competitividade aqui examinada é objeto específico do "Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade".

O Programa tem por finalidade apoiar o esforço de modernização produtiva da empresa brasileira através da promoção da qualidade e da produtividade, objetivando aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país por intermédio do desenvolvimento e difusão de métodos modernos de gestão empresarial, de capacitação de recursos humanos, de adequação da infra-estrutura de serviços tecnológicos e de articulação institucional.

O Programa resulta do ordenamento e aglutinação de subprogramas e projetos de abrangência geral e setorial, sob orientação estratégica única, executados descentralizadamente nos diferentes níveis pelos vários agentes econômicos, com atuação empresarial voltada para a qualidade e produtividade. Os subprogramas gerais têm por objetivo eliminar entraves institucionais e de infra-estrutura que vêm restringindo o alcance de padrões modernos de qualidade e produtividade, por parte de diversos segmentos da atividade econômica, bem como atender as necessidades setoriais. Os subprogramas gerais são:

1. Conscientização e motivação para a qualidade e produtividade
2. Desenvolvimento e difusão de novos métodos de gestão
3. Capacitação de recursos humanos
4. Adequação dos serviços tecnológicos à qualidade
5. Articulação institucional

Os subprogramas setoriais têm por objetivo superar as restrições ao esforço de desenvolvimento e modernização existentes nos vários setores da economia do país. Os subprogramas setoriais são agrupados nos seguintes conjuntos: complexos industriais, segmentos da administração pública, programas estaduais e demais setores da economia. Estão atualmente em funcionamento 29 subprogramas setoriais com mobilização de cerca de 240 entidades empresariais e tecnológicas.

A obtenção de certificação pelas normas da série ISO 9.000 pode ser um importante indicador da eficácia do programa. Para se ter uma idéia, ao final de 1990 havia 18 empresas certificadas no país e no início de novembro de 1994 o total de empresas certificadas já alcançava 422, conforme informações da ABNT. Deste ponto de vista, parece não haver dúvida de que a empresa brasileira encontra-se em geral mais preparada para enfrentar a competição das importações e o desafio da integração competitiva no mercado internacional.

II.2. Financiamento ao investimento

O Sistema BNDES é o principal agente de financiamento para projetos de longo prazo na economia. É composto pelas seguintes instituições: o **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (BNDES) cujo papel é financiar investimentos na indústria e de suporte infra-estrutural; a **Agência Especial de Financiamento Industrial** (FINAME) cujo objetivo é financiar a compra de máquinas e equipamentos e as exportações de bens de capital via FINAMEX (ver seção "mecanismos de incentivo às exportações"); e o BNDES Participações (BNDESPAR) que participa como acionista em projetos privados julgados prioritários.

Ao longo de sua história o BNDES funcionou, em última instância, como a instituição responsável pelo financiamento da política de substituição de importações. Atualmente o Banco passa por um momento de redefinição de seu papel em que deverão ser prioritárias as ações voltadas: (i) à modernização e reestruturação da indústria, visando níveis mais elevados de competitividade doméstica e internacional; (ii) à modernização, expansão e adaptação da infra-estrutura econômica, com prioridade para as parcerias entre o setor público e privado; (iii) ao fortalecimento do suporte financeiro para as atividades de exportação; (iv) ao financiamento de projetos de proteção ao meio-ambiente.

Como a única instituição financeira que concede créditos de longo-prazo no Brasil, o BNDES é responsável por aproximadamente 8% da formação bruta de capital no país e por 53% da oferta primária de ações e debêntures (dados de 1992). As principais fontes de recursos do BNDES são originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – do qual provêm aproximadamente 70% dos recursos do Banco – e de cerca de 40% da arrecadação do Programa de Integração Social e Formação do Patrimônio do Setor Público (PIS-PASEP). Até recentemente, o custo financeiro dos empréstimos concedidos pelo BNDES era fixado com base na TR (taxa referencial de juros) + juros de até 12% ao ano. A regulamentação da taxa de juros de longo prazo (TJLP), em substituição ao sistema anterior, permitirá desvincular a operação do sistema de financiamento de longo prazo da gestão da política monetária, reduzindo o custo dos empréstimos e ampliando a demanda de crédito por parte do setor privado.

O quadro abaixo apresenta a evolução dos empréstimos concedidos pelo Sistema BNDES.

Quadro 1

Concessões de Empréstimos pelo Sistema BNDES, por Setor (1983-93)

(em US\$ 1.000)

Anos	Agricultura e Pecuária	Indústria	Infra-estrutura	Outros	Total
1983	17.207	3.671.207	2.554.097	1.981.131	8.223.642
1984	36.496	3.884.628	3.118.413	1.953.666	8.993.203
1985	60.933	3.406.067	2.708.351	926.947	7.102.298
1986	83.895	5.523.606	1.970.464	798.669	8.376.634
1987	183.772	6.019.703	3.302.158	1.336.098	10.841.731
1988	259.890	6.281.304	2.735.972	564.064	9.841.230
1989	272.583	4.489.353	940.182	213.859	5.915.977
1990	104.984	2.300.976	482.092	105.582	3.193.634
1991	424.435	2.811.588	1.053.478	135.373	4.424.874
1992	723.473	3.157.186	1.765.281	174.788	5.820.728
1993	808.058	2.071.177	772.891	232.099	3.884.225

Fonte: BNDES.

III. Política Comercial

Até fins da década de 1980, os instrumentos da política de importações no Brasil, caracterizavam-se pela atuação conjunta, mas pouco eficiente, e por vezes redundante, de tarifas aduaneiras muito elevadas, de restrições não tarifárias aplicadas conjuntamente com as tarifas e de regimes especiais de importação. Dito de outra maneira, apesar de estabelecerem-se níveis elevados de proteção nominal, as tarifas aduaneiras não se aplicavam, ou melhor aplicavam-se redutores tarifários definidos seletivamente no âmbito dos regimes especiais de importação, que viabilizavam a internação de produtos desde que sua oferta fosse complementar em relação à produção local. Paralelamente, apesar de serem mantidos níveis tarifários elevados, o controle das importações era de fato exercido pela aplicação de restrições não tarifárias.

Mesmo mantendo um regime comercial fechado, o governo regulamentou em 1987 a implementação dos códigos anti-*dumping* e de direitos compensatórios do GATT o que permitiu a eliminação dos mecanismos de "preço de referência" e da "pauta de valor mínimo".

A liberalização do regime comercial tem início em 1988, com a promoção de duas revisões tarifárias no período de dois anos, com as quais logrou-se reduzir as tarifas médias de 51% para 37%. Foi extinto também o imposto sobre as operações financeiras (IOF), com alíquotas de até 25% que incidiam sobre as importações e funcionavam como uma adicional ao imposto de importação. Desde então assiste-se à gradual redução das barreiras não tarifárias e o uso crescente dos mecanismos de preço como forma de regular as transações com o exterior.

Todavia, a constituição de um regime comercial aberto só é apresentado como do objetivo de política econômica a partir das reformas introduzidas pelo Governo Collor em 1990. Entre as medidas implementadas na política de importação destacam-se a revisão e simplificação dos regimes especiais de importação e a eliminação do programa de importação e da lista de produtos com guias de importação

suspensa (Anexo C) – mecanismo administrado pela extinta CACEX e que funcionou, de fato, como instrumento de controle das importações durante as décadas de 1970 e 1980. Outra medida de impacto foi a criação do mercado de câmbio flutuante em substituição ao regime de mini-desvalorizações cambiais. No que tange à política aduaneira, o governo estabeleceu um cronograma automático para redução, em rodadas semestrais, das alíquotas do imposto de importação, com término inicialmente previsto para janeiro de 1994 e depois antecipado para julho de 1993. A estrutura tarifária que vigorou desde então (até o estabelecimento da tarifa externa comum do MERCOSUL em janeiro de 1995) definia uma proteção nominal média de cerca de 14%, tarifa modal de 20% e amplitude tarifária de 0-35%. O quadro abaixo descreve a evolução das tarifas nominais entre 1987 e 1994 para distintas categorias de uso:

Quadro 2
Tarifa Nominal por Categoria de Uso (1987-94)

(em porcentagem)

Categoria de Uso	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bens de consumo								
- Não duráveis (agrícolas)	48,1	25,2	19,1	19,1	12,3	9,8	8,7	8,6
- Não duráveis (manufaturados)	66,1	40,9	40,5	37,3	31,1	25,2	19,9	15,8
- Duráveis	91,9	57,4	53,4	64,8	49,6	40,7	31,6	25,7
Bens intermed.								
- De org. agríc.	30,0	20,2	17,5	21,8	12,0	9,9	7,4	5,2
- De org. agríc. (semimanufatura)	51,2	25,1	21,2	18,9	13,3	11,2	10,7	10,0
- Insum. básicos	47,4	32,2	23,6	21,9	15,6	13,4	10,9	9,9
- Out. intermed.	59,5	34,5	33,3	28,1	22,1	18,2	15,4	13,1
Bens de capital	50,7	44,3	40,7	39,7	33,0	28,8	24,0	21,0
Média simples	55,6	35,0	31,2	31,5	23,6	19,7	16,1	13,7

Fonte: FUNCEX.

Do ponto de vista dos resultados alcançados, a revisão da política comercial pode ser considerada bem sucedida por ter sido capaz de gerar os efeitos positivos esperados – vale dizer, por ter induzido um processo de ajuste capaz de conferir maior eficiência e competitividade aos produtores locais – ao mesmo tempo que revelava infundados os temores de um sucateamento do parque produtivo do país. De fato, é pouco expressiva a variação do coeficiente de importação do país e da maior parte dos segmentos industriais. Por outro lado, é significativo o esforço de ajustamento empreendido por amplos segmentos do setor manufatureiro no sentido de se tornarem mais competitivos através da redução de custos e da melhoria da qualidade de seus produtos – apesar do contexto recessivo e inflacionário que tende a desestimular a realização de investimentos, e da ausência de uma política industrial mais vigorosa de apoio a essas transformações (Guimarães, 1994).

IV. Política de Incentivo às Exportações

IV.1. Incentivos fiscais

- a) Isenção do IPI e do ICMS sobre a exportação de bens manufaturados; possibilidade de utilização do IPI creditado na compra de insumos e matérias-primas empregadas na produção de bens exportados (Decreto-lei nº 87.981/82 art. 44 e 52); crédito do IPI incidente sobre os bens de fabricação nacional adquiridos no mercado doméstico e exportados (Decreto-lei nº 1.984/81 art.1).
- b) Regime de *draw-back* em três modalidades: (i) **isenção** de tributos que incidem sobre a importação de bens utilizados no processamento, beneficiamento, complementação ou acondicionamento de bens exportados (Decreto-lei nº 2.434/88); (ii) **restituição** dos tributos (imposto de importação [II], IPI e ICMS) incidentes sobre a importação de mercadorias utilizadas no processamento, beneficiamento, complementação ou acondicionamento de bens exportados (Lei nº 8.402/92); (iii) **suspensão** (conhecido como regime de admissão temporária) do recolhimento de tributos (II, IPI e ICMS) incidentes sobre a importação de mercadorias a serem utilizadas no processamento, beneficiamento, complementação ou acondicionamento de bens exportados (Lei nº 8.402/92).
- c) Concessão de incentivos fiscais para venda efetuada pela empresa nacional à empresa comercial exportadora, desde que a mercadoria objeto da transação seja destinada à exportação (Lei nº 8.402/92).
- d) Desoneração fiscal das compras internas, semelhante ao obtido sob o amparo do regime de *draw-back*, para mercadorias utilizadas com o fim de exportação (Lei nº 8.402/92 art.3, modificada pela Decreto 541/92).
- e) Incidência da alíquota de 30% para o imposto de renda (IR) relativo ao lucro obtido na exportação de produtos manufaturados e serviços (Lei nº 8.034/90 art.11 incisos I e II).
- f) Isenção da contribuição social sobre o lucro decorrente das exportações incentivadas (Lei nº 7.689 art.2).
- g) Isenção ou redução do IR na fonte incidente sobre as remessas ao exterior para pagamento de despesas com promoção e propaganda de produtos brasileiros e manutenção de escritórios e armazéns (Lei nº 8.402/92).
- h) Isenção do IR na fonte incidente sobre as remessas de juros ao exterior como contrapartida de operações de financiamento às exportações (Lei nº 8.402/92).
- i) Isenção do imposto sobre operações financeiras (IOF) incidente (a) sobre as operações de financiamento realizadas com emissão de conhecimento de depósito e *warrant* de mercadorias depositadas em entrepostos aduaneiros (Decreto-lei nº 1.269/73 art.1) e (b) sobre as operações de financiamento realizadas por meio de célula e nota de crédito à exportação (Lei 8.402/92).

- j) Isenção da COFINS na exportação de bens e serviços que garante desoneração de 2% do faturamento das exportações (Decreto 1.030/93).
- k) Concessão de crédito fiscal do PIS e da COFINS para insumos destinados à produção de bens exportados (Medida Provisória 674/94). O exportador é beneficiado com crédito fiscal equivalente a 2,65% do valor das matérias-primas e insumos utilizados diretamente na produção, o que equivale a aproximadamente 1,5% das exportações.
- l) Isenção do PIS sobre a exportação de bens primários (Medida Provisória 622/94).
- m) Isenção do PIS nas exportações realizadas por *trading companies* (Medida Provisória 622/94).

IV.2. Mecanismos de financiamento às exportações

- a) Equalização das taxas de juros, a cargo do Tesouro Nacional, nas operações de financiamento vinculadas à exportação de bens e serviços, através do provimento dos fundos necessários à operação do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) que permite a pactuação de encargos financeiros inferiores ao custos de captação dos fundos do PROEX ou a concessão à entidade financiadora de estímulo ao exportador equivalente à cobertura da diferença entre os encargos pactuados com o tomador e o custo da captação dos recursos (Lei nº 8187/91). As Resoluções 1.844/91 e 1.845/91 do Banco Central regulamentam a operação do PROEX definindo respectivamente as regras para o **financiamento às exportações**: (i) a forma de financiamento: desconto de títulos emitidos pelo exportador brasileiro; (ii) o prazo e valor dos empréstimos: até 10 anos para até 85% do valor FOB das exportações; (iii) as taxas mínimas de juros: toma-se como referência a LIBOR; e (iv) o índice de nacionalização dos bens: igual ou superior a 80% - empréstimo de 100% do valor financiável; índice de nacionalização entre 80 e 50% - percentual correspondente ao índice de nacionalização acrescido de 20 pontos percentuais aplicado sobre a parcela financiável; e no caso de índices de nacionalização inferiores a 50% a concessão de financiamento depende de autorização especial do Comitê de Financiamento às Exportações; e para a **equalização das taxas de juros**: (i) beneficiário do financiamento: exportador brasileiro no desconto do título (*supplier's credit*) ou importador para pagamento à vista ao exportador; (ii) bens elegíveis: apenas para financiamento pós-embarque; (iii) prazo máximo para as operações: até 10 anos; (iv) valor do financiamento: mínimo de US\$ 10 mil, não podendo exceder a 85% do valor FOB, (v) taxas mínimas para efeito do cálculo da equalização: LIBOR; e (vi) índice de nacionalização dos bens: igual ou superior a 80% - empréstimo de 100% do valor financiável; índice de nacionalização entre 80 e 50% - percentual correspondente ao índice de nacionalização acrescido de 20 pontos percentuais aplicado sobre a parcela financiável; e no caso de índices de nacionalização inferiores a 50% a concessão de financiamento depende de autorização especial do Comitê de Financiamento às Exportações.
- b) O Programa de Financiamento às Exportações de Bens de Capital (FINAMEX) – operado pelo BNDES – dispõe de linhas de financiamento para exportações de bens de capital pós e pré-

embarque, através do fornecimento de capital de giro para fabricação de bens de capital destinados à exportação. Os produtos elegíveis são as máquinas, equipamentos, ou seja, bens diretamente envolvidos com o processo produtivo e os serviços de montagem. Para índices de nacionalização igual ou superior a 80% são concedidos empréstimos de até 100% do valor financiável; para índices de nacionalização inferiores a 80%, percentual igual ao índice de nacionalização, acrescido de 20 pontos percentuais, aplicado sobre a parcela financiável; o índice mínimo de nacionalização requerido para concessão de financiamento é de 60%. As condições das operações pré-embarque são as seguintes: prazo de até 18 meses; valor do financiamento de até 70% do preço FOB; taxa de juros: LIBOR + 2%. As condições das operações pós-embarque são as seguintes: prazo de até 8 anos; valor do financiamento de até 85% do valor FOB; taxa de juros: para os países filiados ao Convênio de Crédito Recíproco, 7,5% + 0,75% e para países não sócios da ALADI, taxa internacional mais adicional livre.

V. Áreas Aduaneiras Especiais

São dois os regimes fiscais que regulamentam o funcionamento das áreas aduaneiras especiais no Brasil: a Zona Franca de Manaus e as Zonas de Processamento de Exportações (ZPE's).

V.1. Zona Franca de Manaus

a) Regime fiscal interno

- Isenção do IPI para produtos fabricados na Zona Franca tanto para consumo interno quanto para comercialização em outras partes do território nacional (Decreto-lei nº 288/67 art.9);
- Isenção e contabilização de crédito fiscal para produtos elaborados com matérias-primas regionais (Decreto-lei nº 14.435/75 art.6);
- Isenção do IR (Decreto-lei nº 756/69);
- Isenção do imposto sobre serviços (Decreto-lei nº 288/67 art.49);
- Restituição do ICMS, com níveis diferenciados por tipo de produto, para as empresas industriais consideradas de interesse ao desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas (Lei nº 1.605/83 art.1, 2, 3 e 7).

b) Regime fiscal para importações

- Isenção do II para a entrada de mercadorias estrangeiras destinadas ao consumo ou processamento na região (Decreto-lei nº 288/67 e Lei nº 8.387/91 art.3);
- Isenção do IPI para a entrada de mercadorias nacionais ou estrangeiras destinadas ao consumo ou processamento na região (Lei nº 8.387/91 art.3);

- Dedução do ICMS para as mercadorias nacionais destinadas à Zona Franca e contabilização do crédito fiscal para as mercadorias provenientes de outros estados (Decreto-lei nº 288/67 art.4 e Decreto-lei nº 356/68 art. 49);
- Redução de 25% para 10% do IOF nas operações de câmbio relativas às importações realizadas através da Zona Franca (Resolução Banco Central nº 816/83);
- Isenção de taxas e emolumentos cobradas por entidades da administração pública direta e indireta na importação de partes, peças, componentes, insumos e matérias-primas utilizadas exclusivamente na fabricação de produtos destinados à exportação (Decreto-lei nº 288/67 art. 8).

c) Regime fiscal para exportações

- Isenção do imposto de exportação nas vendas realizadas pela Zona Franca ao estrangeiro (Decreto-lei nº 288/67 art.5);
- Redução do imposto de importação para produtos exportados para território nacional a partir da Zona Franca, desde que atendam ao nível de industrialização local compatível com o processo produtivo básico para produtos classificados na mesma posição ou subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil: para os produtos fabricados na Zona Franca e cujos projetos tenham sido aprovados pela SUFRAMA até 31/03/91, a redução do imposto de importação nas vendas para o território nacional será de 88%; veículos, automóveis, tratores e outros veículos terrestres, bem como suas partes e peças industrializados na Zona Franca, quando exportados para o território nacional, terão acrescidos sobre o imposto de importação calculado através de coeficiente definido no dispositivo legal (Decreto-lei nº 288/67 art.7 e Lei nº 8.387/91);
- Isenção do IPI para as mercadorias da Zona Franca exportadas para o território nacional, desde que observados os requisitos descritos no parágrafo anterior – art. 7 do Decreto-lei nº288/67 – (Decreto-lei nº 288/67 art.9 e lei nº 8.387/91);
- Permissão para a saída de produtos estrangeiros, constituídos como bagagem de passageiros no valor de até US\$ 600 FOB; (Portaria Ministério da Fazenda nº 105/81);
- Isenção do IPI e do II para a saída de produtos industrializados na Zona Franca desde que constituam bagagem de passageiro, limitada a uma unidade por espécie, jogo ou conjunto (Portaria do Ministério da Fazenda nº 805/77).

V.2. Zonas de Processamento de Exportações

a) Regime fiscal

- Isenção do IR para remessas e pagamentos realizados a residentes no exterior (Lei nº 8.396/92 e Decreto nº 2.452/88 art.11);

- Isenção fiscal – do II, do IPI, do FINSOCIAL, do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros e do imposto sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários – para operações de importação e exportação realizadas com o exterior para as empresas instaladas nas ZPE's (Lei nº 8.396/92 e Decreto nº 2.452/88 art.10);
- Restrições para as compras efetuadas pela ZPE junto ao território nacional: define o mesmo tratamento fiscal, cambial, creditício e de administração das exportações do país para a venda de mercadorias destinadas às empresas da ZPE que sejam realizadas através de guia de exportação com cobertura cambial (Lei nº 8.396/92 e Decreto nº 2.452/88 art.21).

b) Regime administrativo e cambial

- Estabelecimento de limites quantitativos pela autoridade aduaneira para a compra de mercadorias provenientes do território nacional (Lei nº 8.396/92 e Decreto nº 2.452/88 art.13 e 14);
- Dispensa de licença ou autorização federal nas operações de importação e exportação e importações limitadas às necessidades de instalação industrial e operação do processo produtivo (Lei nº 8.396/92 e Decreto nº 2.452/88 art.12);
- Dispensa da autorização e do contrato de câmbio para transferências em moeda estrangeira do exterior e para o exterior, recebidas ou pagas pelas empresas estabelecidas na ZPE (Lei nº 8.396/92 e Decreto nº 2.452/88 art.15).

VI. Política de Defesa da Concorrência

A Lei nº 8.158/91 regulamenta a política de defesa da concorrência no Brasil. O referido dispositivo legal – lançado como parte das reformas econômicas propostas pelo Governo Collor – imbuí uma nova concepção sobre a regulação das práticas anti-competitivas no país a partir da mudança de um ambiente institucional caracterizado pelo controle de preços para um novo cenário em que tenderiam a prevalecer regras de mercado e maior competição entre empresas.

Em substituição à estrutura legal anterior, que tipificava as práticas anti-competitivas como infração criminal, o novo sistema passa a tratá-las preferencialmente como comportamento submetível à regulação e ao controle administrativo.³ A Lei utiliza o conceito de posição dominante de mercado e estabelece mecanismos para punir as práticas abusivas de concorrência.

Constitui objeto da Lei viabilizar a apuração e propor medidas cabíveis com o propósito de corrigir as anomalias de comportamento de setores econômicos, empresas ou estabelecimentos, bem como de seus administradores e controladores, capazes de perturbar ou afetar, direta ou indiretamente, os mecanismos de formação de preços, a livre concorrência, a liberdade de iniciativa e os princípios constitucionais da ordem econômica.

³ Em maio de 1993, o governo remeteu ao Congresso novo projeto de lei que promove algumas alterações na legislação vigente, transformando o CADE em autarquia e criando a figura do "aumento abusivo de preços".

A legislação define como comportamento anti-concorrencial as seguintes práticas:

- A fixação de preços dos bens e serviços abaixo dos respectivos custos de produção, bem como a fixação artificial (via descontos, revenda, venda casada de mercadorias ou serviços, condições de pagamento, manipulação das margens de lucro) das quantidades vendidas ou produzidas;
- O cerceamento à entrada ou à existência de concorrentes, seja no mercado nacional, regional ou local;
- O impedimento ao acesso dos concorrentes às fontes de insumos, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;
- O controle regionalizado do mercado por empresas ou grupos de empresas;
- O controle de redes de distribuição ou de fornecimento por empresas ou grupos de empresas;
- A formação de conglomerados ou grupos econômicos, por meio de controle acionário direto ou indireto, bem como o estabelecimento de administração comum entre empresas, com vistas a inibir a concorrência.

Administrativamente, o sistema de defesa da concorrência é composto pela Secretaria de Direito Econômico (SDE) e pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE). São atributos da SDE: investigar indícios de práticas anti-competitivas, instruir processos, formar convicção sobre a existência de ilícitos, bem como responder a consultas sobre fusões, aquisições e acordos entre empresas.

Uma vez concluída a fase de análise, a SDE remete o processo para o CADE que funciona como tribunal – composto por um presidente, um procurador-geral e quatro conselheiros indicados pelo presidente da república – onde o relator apresenta seu parecer e os demais conselheiros votam, depois de ouvidas todas as partes interessadas. Ao final, a presidência profere a sentença e estabelece, quando for o caso, o montante da multa. Tanto nos casos de pareceres da SDE, quanto para as decisões do CADE, cabe recurso ao Ministro da Justiça.

Durante a etapa de análise dos processos, o SDE deve realizar consulta ao Ministério da Fazenda junto à Secretaria Nacional de Economia solicitando a elaboração de parecer técnico sobre os aspectos econômicos que viabilizem a identificação de ilícitos contra a concorrência e que atestem os impactos decorrentes do estabelecimento de acordos e fusões entre empresas.

O parecer técnico elaborado pela SDE deve levar em consideração as seguintes informações: o grau de concentração inerente ao setor objeto de análise; as práticas de comercialização e das relações com fornecedores e clientes consideradas normais por sua tradição; o eventual aumento da produtividade, a melhoria da distribuição de bens e serviços, o incremento das exportações ou o desenvolvimento tecnológico decorrente do ato sob exame; a conveniência, do ponto de vista das políticas industrial e comercial, assim como dos interesses dos consumidores e usuários finais das práticas sob exame; e o eventual efeito do ato sobre a competitividade geral da produção interna do país

Ao final de 1992, dentro de um contexto marcado pela aceleração inflacionária, o governo propôs a formação de uma comissão de especialistas para examinar possíveis reformas e adendos à Lei nº 8.158/91. A abrangência da legislação em vigor foi ampliada em 1994 com aprovação da Lei nº 8.844/94 que altera procedimentos administrativos, confere maior autonomia e poder ao CADE e introduz penalidades para atos que impeçam de alguma forma o exame dos processos pelo CADE e pela SDE. Embora de eficácia contestável, a principal inovação introduzida pela lei é aquela que tipifica como forma de abuso econômico o aumento abusivo de preços. Outros aspectos aprovados merecem destaque:

- A criação da figura do "compromisso de cessação de prática de infração" o que não envolve confissão da matéria de fato nem reconhecimento da tipicidade da conduta investigada; ficou estabelecido que durante o prazo determinado para o cumprimento do compromisso de cessação de prática, o processo administrativo será suspenso e posteriormente arquivado, desde que cumpridas todas as condições estipuladas;
- A transformação do CADE em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, conferindo personalidade jurídica e autonomia administrativa ao órgão;
- A impossibilidade de interposição de recursos de âmbito administrativo, ou de liminar judicial para contestar as decisões do CADE;
- Introdução da pena de reclusão (de um a três anos) para atos que impliquem na recusa, retardamento, omissão ou inexatidão de informações solicitadas pelo CADE ou pela SDE.

C. POLÍTICA INDUSTRIAL NO PARAGUAI

I. Introdução

Entre os sócios do MERCOSUL, o Paraguai diferencia-se dos demais países pelo grau incipiente de avanço do processo de substituição de importações. A participação da indústria manufatureira (incluindo a construção civil) no total do PIB alcança 21,1%. A agropecuária e as atividades extrativas participam com 27,2% do PIB e os serviços com 51,7% (dados de 1991).

Não há uma política consistente de apoio à indústria. A criação de instrumentos de promoção industrial esbarra em constrangimentos de natureza política – que se consubstanciam no debate acerca da vocação "industrial" ou "comercial" da economia paraguaia – e fiscal, dado que, historicamente, a carga tributária nunca alcançou mais que 10% do PIB. A frágil política industrial em vigor privilegia instrumentos horizontais de fomento à inversão, através de incentivos fiscais e de fundos de financiamento ao investimento. A política de comércio exterior caracteriza-se pela relativa neutralidade dos incentivos, tanto na operação dos instrumentos de promoção às exportações – através da isenção da cobrança de tributos sem discriminação de produtos – quanto da estrutura de proteção, que avançou, nos últimos anos, no sentido de reduzir a dispersão dos níveis de proteção efetiva. O país opera com mecanismos de defesa da concorrência e do consumidor relativamente modernos, todos implementados a partir da década de 1980.

II. Promoção Industrial

Os mecanismos de promoção industrial praticamente restringem-se aos incentivos fiscais para a inversão de capital nacional e estrangeiro, regulamentados pela Lei nº 60/90 e ao Fundo de Desarrollo Industrial (FDI). A Lei 60/90 visa a promover e a incrementar os investimentos – em dinheiro ou financiados por créditos de provedores – em bens de capital, matérias-primas ou insumos destinados à fabricação de bens de capital, na forma de marcas, desenhos, modelos processos industriais e demais formas de transferência de tecnologia suscetíveis de licenciamento, em serviços de assistência técnica e em arrendamentos de bens de capital – que se realizem em concordância com a política econômica do governo nacional e que tenham por objetivo:

- (i) A ampliação da produção de bens e serviços;
- (ii) A criação de postos permanentes de trabalho;
- (iii) O fomento das exportações e a substituição de importações;
- (iv) A incorporação de tecnologias que permitam aumentar a eficiência produtiva e possibilitem maior e melhor utilização de matérias-primas, mão-de-obra e recursos energéticos nacionais;
- (v) A inversão e reinversão de lucros em bens de capital

Os seguintes benefícios fiscais são previstos para os investimentos amparados pela Lei nº 60/90:

-
- (i) A exoneração total dos tributos que incidem sobre a constituição, inscrição e registros de sociedades e empresas;
 - (ii) A exoneração total de tributos de qualquer natureza que incidem sobre a emissão, subscrição e transferência de ações ou cotas sociais; sobre o aumento de capital de sociedades ou empresas bem como sobre a transferência de qualquer bem ou direito passível de avaliação pecuniária que os sócios ou acionistas aportem à sociedade como integralização de capital; e sobre a emissão, compra e venda de bônus, debêntures e outros títulos de obrigação das sociedades e empresas previstas no projeto de inversão;
 - (iii) A exoneração total dos gravames alfandegários e outros de efeito equivalente, incluindo os impostos internos de aplicação específica, sobre a importação de bens de capital, matérias-primas e insumos destinados à indústria local, prevista no projeto de investimentos;
 - (iv) A liberação da exigência de qualquer tipo de encaixe bancário ou depósito especial para a importação de bens de capital;
 - (v) A exoneração total de todos os tributos e demais gravames de qualquer natureza que os tomadores de empréstimos estejam legalmente obrigados a pagar;
 - (vi) Quando o montante de recursos provenientes do estrangeiro e a atividade beneficiada com a inversão assim o justifiquem, fica exonerada a cobrança de tributos que incidem sobre a remessa de pagamentos ao exterior sobre a forma de juros, comissão e retorno do principal até que o projeto esteja implementado e de acordo com o cronograma de investimentos aprovado;
 - (vii) A exoneração de 95% do imposto de renda proporcional às vendas brutas geradas pelos investimentos efetuados ao amparo da Lei, por um período de 5 anos, a partir do implementação do projeto, segundo o cronograma de inversões aprovado.
 - (viii) A exoneração total da cobrança de impostos que incidem sobre os dividendos e lucros provenientes do projeto de inversão aprovado por um período de 5 anos, a partir do implementação do projeto, segundo o cronograma de inversões aprovado.
 - (ix) A exoneração total de impostos de qualquer natureza que incidem sobre o pagamento de aluguéis, *royalties* ou direitos sobre o uso de marcas, patentes, invenções, desenhos, modelos industriais ou outras formas de transferência de tecnologia suscetíveis de licenciamento, efetuado pelas empresas beneficiárias, por um período de 5 anos, a partir do ano seguinte da data da resolução na qual se aprova o projeto de inversão;
 - (x) A exoneração do imposto em proporção ao montante de capital incorporado, por um período de 5 anos, a partir do ano seguinte da data da resolução na qual se aprova o projeto de inversão;
 - (xi) A exoneração da cobrança do imposto em papel selado e carimbo e do imposto sobre serviços para o beneficiário dos atos, contratos, pagamentos e recibos que documentam as inversões previstas pela Lei.

De difícil mensuração em termos de seu impacto sobre a estrutura produtiva, este tipo de incentivo fiscal conferido pela Lei 60/90, tende a afetar a alocação dos investimentos entre as distintas indústrias sem, todavia, lograr um incremento da taxa de formação bruta de capital fixo em termos agregados.

Outro mecanismo de benefício fiscal, ainda não regulamentado, é a Lei 125 que incentiva a capacitação e aumento da qualificação do capital humano por intermédio da redução de imposto para empresas que realizarem gastos em educação dirigidos aos seus funcionários.

O principal instrumento de financiamento às inversões é o FDI. Os recursos do fundo são destinados à instalação e ampliação de capacidade produtiva. Recém-implantado, em setembro de 1994 foram apresentados os cinco primeiros projetos habilitados a receber recursos no valor de US\$ 7 milhões, com prazo de amortização de até 10 anos, provenientes de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).⁴ Os setores privilegiados foram os de produtos plásticos, produtos alimentícios, papel e papelão, couro e cerâmica. Quatro entidades financeiras privadas estão habilitadas a operar com os recursos recebidos do Fundo, realizando os desembolsos para as empresas: o Banco Nacional de Fomento, o Banco Nacional de Trabajadores, o Bancosur S.A. e o Banco Unión S.A. A taxa de juros para o tomador final é de 12% ao ano (em dólares). Os recursos do BID são remunerados à taxa anual de 7,8%. Por sua vez, o FDI opera como um banco de 2º piso, transferindo recursos às instituições financeiras privadas à taxa de 9% ao ano.

III. Políticas de Incentivo às Exportações

A política paraguaia de incentivo às exportações passou por revisão recente em função da aprovação, em janeiro de 1992, de lei que estabelece novo regime tributário para o país (Guimarães, 1992 e Romano, 1992). Os incentivos vigentes asseguram:

- (i) Isenção do imposto incidente sobre o produto exportado (IVA, cuja alíquota atual é de 10%), cabendo inclusive o crédito fiscal relativo ao imposto pago em etapas anteriores do processo produtivo (Lei nº 125/91);
- (ii) Isenção do imposto seletivo sobre consumo aplicável ao fumo, bebidas alcoólicas, refrigerantes, combustíveis e álcool (Lei nº 1.173/85 - Código Aduaneiro e lei nº 125/91);
- (iii) Isenção do imposto de importação e do IVA incidentes sobre insumos importados a serem incorporados na produção de bens exportados, em regime de admissão temporária;
- (iv) Restituição do imposto de importação incidente sobre insumos importados sob o regime de *draw-back* e utilizados na produção de bens importados (artigo 129 do Código Aduaneiro); segundo a lei, cabe ao Executivo definir os produtos que podem se beneficiar do incentivo;

⁴ Estão em fase final, negociações entre o governo do Paraguai e o EXIMBANK do Japão para liberação de empréstimo de US\$ 100 milhões a serem destinados ao FDI.

- (v) Regime de admissão temporária (Lei nº 1.173/85 e Decreto nº 15.813/86, art. 99 e 106) que concede suspensão temporária de todos o imposto de importação incidente sobre mercadorias específicas destinadas à exportação dentro de prazos determinados, e sobre matérias-primas e insumos para transformação e elaboração de produtos a serem exportados.

IV. Política Comercial

Apesar do grau incipiente de industrialização, a gestão da política de comércio exterior do Paraguai esteve longe de definir uma estrutura de proteção típica de uma economia preocupada em assegurar a operação do livre-comércio. A política de importação consubstanciada na estrutura tarifária anterior à reforma de 1992 operava, *lacto sensu*, como instrumento de promoção industrial, especialmente para as indústrias de bens de consumo. O controle seletivo das importações assegurava elevados níveis de proteção efetiva aos bens de consumo. Como regra, os níveis de proteção nominal conferidos aos bens finais eram em geral superiores àqueles conferidos aos insumos industriais e bens de capital. As matérias-primas e os bens de capital, na média, eram taxados com alíquotas inferiores a 10%. Sobre os bens de consumo em geral e os veículos automotores as tarifas alfandegárias atingiam até 56% (ver quadro 1).

Na prática, entretanto, a perfuração da estrutura de tarifária resultante da prática disseminada de internação ilegal de mercadorias e a ineficácia dos demais instrumentos de promoção industrial anularam o efeito promocional da estrutura tarifária. A estrutura de incentivos que prevalece após a reforma tarifária de 1992 (Decretos nº 14.003/92 e nº 14.214/92) estabelece um regime de proteção com maior neutralidade. A dispersão das tarifas é sensivelmente reduzida – a amplitude tarifária passa a ser de 0%-20% –, assim como a escalada dos níveis de proteção efetiva.

Quadro 1
Paraguai - Níveis dos Direitos de Importação

	Pré reforma (1992)	Situação atual
Matérias-primas	3% - 7%	0%
Bens de Capital	0% - 10%	5%
Mercadorias em geral	0% - 56%	10%
Veículos Automotores	4,5% - 32%	15% - 20%

Fonte: Ministério da Indústria e Comércio.

Outros instrumentos da política de importação são:

- (i) O regime especial para importações de países limítrofes (Decreto nº 1.663/88 art. 17) que estabelece uma tarifa única de importação de 10% para bens específicos em substituição a todos os tributos que possam incidir sobre suas importações; gozam deste mecanismo as importações provenientes da Argentina, do Brasil e da Bolívia
- (ii) O regime especial para comercialização turística em áreas específicas (Decreto nº 1.383/89) que estabelece uma tarifa de 7% para a importação destinadas ao comércio turístico;

- (iii) O regime especial para importações de insumos, máquinas, ferramentas, instalações e veículos utilizados na produção (Lei nº 349/72) que garante isenção total do imposto de importação para compra de máquinas, insumos e veículos adquiridos por cooperativas agrícolas;
- (iv) O regime de "pacotilla" que permite a importação de artigos de uso pessoal no valor máximo de até US\$ 250/pessoa/mês.

V. Política de Defesa da Concorrência

A política de defesa de concorrência⁵ é tratada no Paraguai como matéria constitucional. Os artigos 107 a 111 estabelecem os princípios que devem regular as práticas concorrenciais no mercado nacional:

- (i) Artigo 107; trata da liberdade de atividades e proibição de monopólios;
- (ii) Artigo 108; trata da livre circulação de produtos;
- (iii) Artigo 109; garantia da propriedade privada;
- (iv) Artigo 110; trata dos direitos de autor e da propriedade intelectual;
- (v) Artigo 111; trata do processo de transferência de empresa públicas estabelecendo como opção preferencial a compra das referidas empresas pelos trabalhadores e setores envolvidos diretamente com a empresa.

Outros mecanismos legais de defesa da concorrência e do consumidor são:

- (i) A Lei nº 751/79 que da defesa da concorrência desleal e uso indevido de marcas. Classifica tais atos como aqueles que induzem o público a erro sem legítima propriedade do produto e aqueles relacionados à falsificação de marcas e falsa denominação de origem;
- (ii) A Lei nº 36/80 que cria o Código Sanitário e estabelece medidas de proteção à saúde do consumidor, como disposições relativas à conservação, transporte e armazenamento de alimentos;
- (iii) A Lei nº 1034/83 que regula atividades profissionais do comerciante e a concorrência comercial;
- (iv) A Lei nº 1183/85 do Código Civil que regula fusões e aquisições de empresas;
- (v) A Lei nº 66/91 que trata da proteção ao consumidor e da lealdade comercial. O capítulo I trata de temas associados à informação do consumidor, obrigando a que os produtos indiquem, no idioma oficial, denominação, fabricante, país do origem, ingredientes, medidas, qualidades ou finalidades. O capítulo II estabelece normas sobre preço e oferta. Define a obrigatoriedade da exibição de lista de preços, normas relativas às condições de oferta, revogação, oferta pelo correio, etc. Os capítulos seguintes regulam o emprego de publicidade para produtos e serviços, estabelece condições para os contratos de adesão, bem como as cláusulas e estipulações contratuais referentes à responsabilidade do ofertante e aos direitos do consumidor. A referida lei também estabelece normas para a prestação de serviços públicos como o direito do consumidor à

⁵ A discussão deste tema reproduz as informações contidas em Silva (1994).

informação sobre tarifas e demais aspectos relacionados à prestação dos serviços e a garantia quanto à manutenção da oferta no longo prazo. A Lei nº 66/91 também proíbe práticas discriminatórias que prejudiquem ou criem empecilhos ao processo de concorrência, que provoquem elevação artificial de preços ou escassez de produtos;

- (vi) O Código Civil que trata da responsabilidade objetiva, fornecendo os fundamentos para a atribuição de direitos e deveres sobre produtos defeituosos ou com vício de fabricação.

D. POLÍTICA INDUSTRIAL NO URUGUAI

I. Introdução

A gestão da política industrial no Uruguai depara-se com os obstáculos criados por um mercado interno de pequeno porte, onde predominam pequenas e médias empresas, pelo baixo índice de inversão (a taxa de formação bruta de capital nunca ultrapassou 14% do PIB nos últimos dez anos) e pelo elevado grau de instabilidade da demanda externa, baseada na exportação de *commodities* agropecuárias e semimanufaturadas, na sua maior parte orientada para mercados regionais.

Neste contexto, a política de promoção industrial apresenta baixa eficácia como instrumento de indução dos investimentos; ademais as exportações, dada a instabilidade dos preços e da demanda dos mercados regionais, não puderam atuar como fator de expansão da demanda e de arraste das inversões.

Em linhas gerais, a política industrial vigente combina a manutenção de um regime de comercial aberto com a redução do custo do investimento através do emprego de incentivos fiscais e financeiros para a compra de bens de capital importados destinados à diversificação das exportações de bens industrializados. Por outro lado, apesar do baixo grau de articulação, os instrumentos de promoção à exportação procuram induzir o aumento da escala de produção na indústria de forma a viabilizar uma diversificação da pauta de produtos exportados.

II. Promoção Industrial

1.1. Regime de importação para atividades industriais consideradas de interesse nacional (Lei nº 14.178/74)

O referido regime cria incentivos e estabelece isenção fiscal para a importação de máquinas, equipamentos industriais, acessórios e peças de reposição necessárias ao seu funcionamento normal, desde que não compitam com aquelas produzidas pela indústria nacional e que sejam destinadas ao aumento e diversificação das exportações de bens industrializados que incorporem o maior valor agregado de matérias-primas.

Os incentivos e isenções fiscais abrangem operações de créditos em moeda nacional, operações de crédito ou avais em moeda estrangeira e franquias fiscais. Os benefícios para cada uma das três áreas são os seguintes:

A) Créditos em moeda nacional

- (i) Crédito com garantia hipotecária outorgados pelo Banco Hipotecário do Uruguai, por prazo não superior a 20 anos, de até 75% do valor do prédio e das obras necessárias à implantação de uma nova indústria ou ampliação de uma já existente;

-
- (ii) Crédito para a compra de equipamentos, máquinas e acessórios produzidos no país ou no exterior, por prazo não superior a 8 anos e de até 80% de seu custo;
 - (iii) Crédito de pré-inversão para a elaboração de projetos e avaliação de sua viabilidade técnico-econômica;
 - (iv) Crédito para gastos com projeto, montagem, instalação e giro inicial, por um prazo não superior a 2 anos, a contar do início de operação da planta, e de até 50% de seu valor estimado, seja para o funcionamento de uma nova planta, seja para a adequação, modernização ou ampliação de uma já em operação;
 - (v) Crédito para financiar toda a espécie de dívidas fiscais acumuladas em razão da ineficiência ou da falta de lucratividade de uma indústria que se espera corrigir com a aplicação da presente lei, por um período de até 5 anos e de até 100% da dívida, encargos ou multas.

B) Créditos ou avais em moeda estrangeira

- (i) Crédito ou aval para a aquisição, no exterior, de equipamentos industriais, partes, peças e materiais especiais, sejam eles importados com ou sem crédito direto do fornecedor ou de outras fontes de financiamento externo;
- (ii) Crédito de curto-prazo para a aquisição de matérias-primas ou materiais destinados a produtos predominantemente exportáveis.

C) Franquias fiscais

- (i) Isenção total ou parcial de toda classe de tributos, sejam eles impostos, taxas ou contribuições, bem como desconto de tarifas em serviços prestados pelo Estado;
- (ii) Isenção de até 60% das obrigações por aportes patronais ao Banco de Provisión Social, Assignaciones Familiares y Seguros de Enfermedad y Desocupación, na parte correspondente à mão-de-obra incorporada aos bens que se destinem à exportação;
- (iii) Isenção de todo o tributo incidente sobre as receitas da empresa, sua distribuição ou transferência, seja qual for a forma como se realize, sempre que provenha da parte dos negócios declarada de interesse nacional;
- (iv) Isenção de proventos, taxas portuárias e outros adicionais incidentes sobre a importação de bens necessários para o equipamento industrial da empresa, desde que constituam equipamentos, máquinas, peças e materiais não competitivos com a indústria nacional;
- (v) As obrigações fiscais por importações, encargos, impostos, gastos consulares, direitos de aduana e taxas portuárias que se gerem pela implementação de um nova atividade ou pela ampliação ou adequação com equipamentos novos de uma unidade em operação, para produção de produtos de exportação, poderão ser liquidados em um período equivalente ao prazo médio proporcional de financiamento que os referidos equipamentos tenham obtido no exterior.

III. Política Comercial

Desde meados da década de oitenta, o Uruguai vem implementando um processo gradual de abertura comercial e financeira. Durante a década anterior, a política comercial continha um forte componente de proteção ao mercado interno que se consubstanciava na elevada discriminação contra as importações, gravadas com impostos e encargos financeiros de até 300%. O viés antiexportação era compensado com mecanismos de estímulo às vendas externas como reembolsos, crédito preferencial e exoneração seletiva dos impostos incidentes sobre as importações.

Anunciado em 1978, o programa de revisão do imposto de importação que previa o estabelecimento de um tarifa uniforme de 35% em 1985, foi revisto em 1983 em favor de uma redução mais significativa dos níveis tarifários. Embora a proposta reduzisse a média das tarifas, a nova estrutura representava, de certa forma, um retrocesso em relação ao programa de 1978 na medida em que preservou-se a escalada das proteções nominal e efetiva. Foram fixados 5 níveis tarifários de acordo com o valor agregado e o destino econômico dos bens: o nível mínimo de 10% ficou reservado para as matérias-primas sem produção nacional, enquanto o nível máximo de 55% era aplicado fundamentalmente aos bens finais de elevado valor agregado. Alguns bens mereceram tratamento diferenciado na reforma de 1983: os bens de capital sem similar nacional, ou aqueles que fossem destinados à atividade agropecuária, e as plantas industriais completas foram taxados com a alíquota mínima de 10%. Em 1986, introduziu-se o regime de exoneração fiscal para as importações de máquinas e equipamentos e para os insumos agropecuários.

Em termos gerais, esta estrutura tarifária foi mantida até 1990, tendo sido efetuadas apenas pequenas reduções das alíquotas dos três níveis superiores. Em abril daquele ano, foi anunciada uma nova revisão das tarifas com a fixação de três níveis tarifários – 10%, 20% e 30%. Sucederam-se mais duas revisões – em abril de 1992 e janeiro de 1993. Nesta última, foram fixados três patamares para as alíquotas: 10%, 25% e 20%.

Regime de Admissão Temporária (Decreto Lei nº 15.691/84, art. 50)

Confere isenção total de tributos para a introdução no território aduaneiro do país de mercadorias estrangeiras que sejam reexportadas dentro de certo prazo, no estado em que foram internadas ou depois de terem sofrido transformação, elaboração ou reparação. Cada ciclo completo de importação-exportação deve durar, no máximo, 18 meses. O objetivo do Regime de Admissão Temporária é promover de forma intensa a utilização da capacidade industrial instalada no país, aumentando a produção e o emprego e de criar novas possibilidades de inserção do país no comércio internacional.

As seguintes mercadorias podem ser internadas ao amparo do referido regime (Decreto nº 420/90, art. 1, 2, 6, 8 e 23):

- (i) Matérias-primas;
- (ii) Partes, peças, motores e material;
- (iii) Vasilhames e material para embalagem;

- (iv) Matrizes, moldes e modelos;
- (v) Produtos intermediários semi-elaborados;
- (vi) Produtos agropecuários;
- (vii) Produtos que forem consumidos no processo produtivo, sem incorporar-se ao produto acabado, mas que intervenham diretamente na produção e entre em contato com o produto a ser exportado (ex. detergentes para lãs, lixas para couro, desmoldantes, etc.).

Draw-back (Lei nº 3.816/1991 e Decreto nº 130/90)

O regime de *draw-back* garante a restituição dos direitos de importação pago por determinada empresa uma vez reexportadas todas as mercadorias internadas, no estado em as recebeu ou depois de transformadas ou elaboradas industrialmente no país. O benefício também se aplica também aos produtos importados para serem comercializados aos turistas por intermédio do regime de *free-shops*. As respectivas vendas são consideradas exportadas para efeito de aplicação do regime de *draw-back*.

Regime de importações com fins de comercialização turística nas cidades de Rivera e Chuy (Decreto nº 222/86 e Decreto nº 386/86)

O referido regime garante isenção das taxas alfandegárias para mercadorias importadas com fins de comercialização turística nas cidades de Rivera e Chuy, desde que adquiridas por turistas estrangeiros, bem como define o conjunto de mercadorias beneficiadas pelo regime.

Regime de tráfego fronteiriço (Lei nº 15.691/84, art. 131)

O mecanismo garante a aplicação de regime especial para a entrada e saída do país de mercadorias para o consumo de populações dos países limítrofes ou de populações do território nacional que residam em áreas de fronteira.

IV. Políticas de Incentivo às Exportações

Os principais incentivos de natureza fiscal são:

- (i) Isenção do imposto sobre o valor agregado (IVA) incidente sobre o produto exportado e reembolso do imposto pago nas etapas anteriores do processo de produção. Os créditos do IVA podem ser utilizados no pagamento de outros impostos do exportador ou cedidos a qualquer outro contribuinte. A alíquota básica do imposto é de 22%, uma alíquota mínima de 12% incide sobre produtos da cesta básica de consumo. Frutas, leite e legumes estão isentos da cobrança do IVA (Lei nº 14.100/72 e Decreto nº 39/90);
- (ii) Isenção do imposto específico, incidente sobre combustíveis, álcool e fumo, aplicável em caso de exportações dos referidos produtos;
- (iii) Devolução de impostos indiretos pagos nas diversas etapas de elaboração de um bem exportado. A devolução varia entre 2% e 10% do valor FOB de exportação, ou a valores em dólar por unidade

física de mercadorias, aplicando-se a uma lista de produtos relacionados em decreto. São ao todo 194 itens tarifários, sendo 105 produtos de origem agrícola. O pagamento da devolução é feito através de Certificados de Devolução de Impostos Indiretos emitidos pelo Banco da República Oriental do Uruguai. O regime que havia sido suspenso em abril de 1990, devido a fragilidade da situação fiscal naquele momento, foi restabelecido em 1991 para a mesma lista de produtos que vigorava anteriormente, mas com percentuais menores de devolução (Decreto de 29/07/91);

- (iv) Bonificação para as exportações de tecidos de lã equivalente a 6% do valor FOB em caráter adicional ao reembolso (Lei nº 13.695, modificada pelo Decreto nº 430/90).

O principal instrumento de natureza creditícia são as linhas de crédito à exportação operadas pelo Banco da República Oriental do Uruguai, nas modalidades de pré-financiamento e pós-financiamento, geridas com recursos próprios, prazos variáveis e taxas de juros de mercado. O Banco Central também opera uma linha de financiamento às exportações pré e pós-embarque que consiste na entrega de divisas pelo exportador ao Banco Central como contrapartida para obtenção de um valor em moeda nacional correspondente a uma percentagem das divisas repassadas. A elevação das taxas de juros oferecidas pelo Banco Central praticamente inviabilizou as operações de empréstimos de eventuais exportadores interessados.

V. Áreas Aduaneiras Especiais (Lei nº 15.691/84, art. 92, regulamentado pelo Decreto nº 454/88)

São definidas como zonas francas as áreas adjacentes aos portos, aeroportos, acessos de pontes internacionais e outras partes do território nacional próximas à suas fronteiras, ou rotas de acesso de grande importância, isoladas de centros urbanos e determinadas pelo Poder Executivo com o fim de desenvolver, ao amparo de isenções tributárias: (a) atividades de depósito ou armazenamento de mercadorias nacionais ou estrangeiras; (b) instalação e funcionamento de estabelecimentos fabris voltados para o processamento de mercadorias, sempre que não existam similares no território nacional com capacidade exportadora quanto a preços, qualidade e quantidade, conforme juízo do Poder Executivo; e (c) outras atividades benéficas para a economia nacional, conforme juízo do Poder Executivo. As zonas francas existentes no Uruguai operam nas proximidades dos portos de Colônia e Nova Palmira. O regime de zonas francas goza dos seguintes benefícios:

- (i) Isenção de todo os direitos incidentes sobre as importações ou de imposto de efeito equivalente, assim como de todo o tributo, gravame e reencargos de qualquer natureza sobre mercadorias estrangeiras introduzidas nas zonas francas; para todos os efeitos, as mercadorias introduzidas a partir do território nacional não sujeito às regras da zona franca são consideradas exportações (Lei nº 15.921/87, art. 21 e Lei nº 15.691/84, art. 93 e 94);
- (ii) Isenção do imposto sobre a renda da indústria e do comércio para todas as atividades desenvolvidas na zona franca (Decreto nº 454/88, art. 35);

- (iii) Isenção do imposto sobre a renda da indústria e do comércio para os dividendos e os lucros pagos pelas empresas estabelecidas na zona franca a pessoas físicas ou jurídicas com domicílio no exterior, quando estas não forem taxadas no país de destino e não hesita, no mesmo, crédito fiscal pelo imposto pago no Uruguai (Decreto nº 454/88, art. 37);
- (iv) Isenção do imposto sobre ativos das empresas bancárias destinada a instituições de intermediação financeira autorizadas a realizar atividades nas zonas francas (Decreto nº 454/88, art. 42);
- (v) Isenção do imposto sobre valor agregado para a circulação de bens, para prestação de serviços e para a entrada de mercadorias estrangeiras nas zonas francas (Decreto nº 454/88, art. 43);
- (vi) Isenção do imposto específico interno para a circulação de bens, para a prestação de serviços e para a entrada de mercadorias estrangeiras nas zonas francas (Decreto nº 454/88, art. 46);
- (vii) Isenção de todo tributo nacional, criado ou a criar-se, inclusive para aqueles que, por lei, se estabeleça isenção específica para as atividades desenvolvidas nas zonas francas (Lei nº 15.921/87, art. 19);
- (viii) Concessão de tarifas promocionais especiais aos usuários de zonas francas pelos órgãos públicos fornecedores de serviços e insumos (Lei nº 15.921/87, art. 24);
- (ix) Liberdade total para a entrada e saída de títulos, valores, moeda nacional e estrangeira e metais preciosos, e eventual permanência destes quando utilizados para comercialização, circulação, conversão ou transferência (Lei nº 15.921/87, art. 38).

VI. Política de Defesa da Concorrência

Não existe no Uruguai nenhuma lei de defesa da concorrência. Também não há leis penais que definam os delitos contra a concorrência, como, por exemplo, a formação de monopólios, oligopólios ou cartéis. Por não dispor de legislação específica, os litígios entre partes privadas sobre questões que afetam a livre concorrência são examinados pelo Poder Judiciário exclusivamente com base no código civil relativo às normas sobre responsabilidades extracontratuais.

A doutrina e a jurisprudência em que se assenta os exames processuais afirmam que a norma geral contida no artigo 1319 da Constituição resume, de forma única e completa, toda a legislação nacional sobre defesa da concorrência.

A concepção de defesa da concorrência assenta-se na doutrina de liberdade absoluta de entrada e saída dos mercados. As regras de funcionamento do mercado financeiro refletem, predominantemente, esta doutrina. Não há restrições à entrada de capitais, nem qualquer tipo de discriminação contra o capital estrangeiro. Preservam-se, todavia, barreiras à entrada de provedores privados para alguns

serviços públicos reconhecidos por lei, como é o caso dos transportes coletivos e dos serviços de telecomunicações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO DE INVERSION Y COMERCIO EXTERIOR (1993) **Memoria Y Balance**. Buenos Aires.

BEKERMAN, M. (1994) **Las Nuevas Orientaciones de Política Industrial y de Promoción de Exportaciones en Argentina y Brasil: asimetrías y posibilidades de coordinación**. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

BERETTA, N., CORREA, F. & OSIMANI, R. (1994) **El Regimen de Admisión Temporal en el Marco Regional**. CINVE, Montevideo (mimeo).

BNDES (1994) **Políticas Operacionais do Sistema BNDES**. Rio de Janeiro (mimeo).

BONELLE, R. & CASTELAR, A. **O Papel da Poupança Compulsória no Financiamento do Desenvolvimento** in *Revista do BNDES* nº1. BNDES. Rio de Janeiro.

CAMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY (1994) **Situación de la Industria: analisis y propuestas**. Montevideo.

GUIMARÃES, E. (1994) **Política Industrial: uma avaliação**. Rio de Janeiro (mimeo).

——— (1992) **Sistemas e Instrumentos de Estímulos às Exportações nos Países do MERCOSUL**. FUNCEX. Rio de Janeiro (mimeo).

KOSACOFF, B. (1993) **La Industria Argentina: un proceso de reestructuración desarticulada**. Documento de Trabajo nº 53. CEPAL. Buenos Aires.

LAENS, S, LORENZO, F. & OSIMANI, R. (1992) **Itinerario de la Apertura y Condiciones Macroeconómicas: el caso uruguayo**. Informes de Investigación nº 24. CINVE. Montevideo.

LÓPEZ, A. & PORTA, F. (1994) **Administración de la Apertura con Tipo de Cambio Fijo: de la ortodoxia al remiendo**. CENIT. Buenos Aires.

MINISTÉRIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS DE LA NACION (1994) **Política Industrial para una Argentina en Crecimiento**. Secretaria de Industria. Buenos Aires.

——— (1994a) **Industria Argentina en los '90**. Secretaria de Industria. Buenos Aires.

PEREIRA, E. & ROMANO, R. (1992) **O MERCOSUL e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais**. Texto para Discussão nº 283. IPEA. Rio de Janeiro.

SIERRA, P. & LYNCH, D. (1994) **Marco Regulatorio, Comercio e Producción de Bienes de Capital en la Argentina** in *Boletín Informativo Techint* nº 278. Buenos Aires.

SILVA, L. (1994) **Política de Defesa da Concorrência e Proteção ao Consumidor**. Relatório Final - Programa BID/MERCOSUL. Rio de Janeiro.

TORLLO, M & NOYA, N. (1992) **Las Políticas de Incentivo a la Inversión Privada**. Informes de Investigación nº 23. CINVE. Montevideo.



Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funcec.com.br

Endereço/Adress

Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funcec@funcec.com.br