

INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NA AMÉRICA CENTRAL

JOSÉ ALMEIDA *

I — A LEGISLAÇÃO NACIONAL DE INCENTIVOS FISCAIS

1. OBJETIVOS DAS LEIS NACIONAIS

Desde a última metade da década passada, os governos dos países da América Central vêm tentando, separada ou conjuntamente, criar condições favoráveis à expansão da produção industrial.

Uma das mais importantes ações com esse objetivo foi a promulgação de leis especiais para a promoção do desenvolvimento industrial, nas quais o objetivo fundamental é assegurar um tratamento preferencial às atividades industriais com vistas à aceleração do desenvolvimento econômico.

A Lei de Proteção e Promoção do Desenvolvimento Industrial de Nicarágua (1958), em seu artigo primeiro, declara de interesse público a

*) Do Instituto Brasileiro de Economia, F.G.V.

instalação no país de fábricas para a manufatura ou transformação de matérias-primas e de produtos parcialmente manufaturados no país ou no exterior, tendo em vista o atendimento da demanda interna ou aumentar a exportação de produtos industriais. A Lei de Proteção e Promoção do Desenvolvimento Industrial de Costa Rica (1959) tem como objetivo fundamental alcançar a diversificação e o fortalecimento das atividades econômicas, bem como o bem-estar da população, através da orientação de poupanças nacionais e de investimentos estrangeiros para o setor industrial. A Lei de Desenvolvimento Industrial de Guatemala (1959) declara que é necessário estimular as atividades industriais para diversificar a produção nacional e, através dessa diversificação, aumentar o padrão de vida da população. A Lei para a Promoção Industrial de El Salvador (1961) declara que se faz necessário estimular e proteger os investimentos privados, nacionais ou estrangeiros, que se destinem à instalação de indústrias em território salvadorenho, se se pretende acelerar a taxa de desenvolvimento econômico a ponto de permitir uma rápida e contínua melhoria do nível de vida da população. O objetivo básico da última alteração na Lei Nacional de Promoção Industrial de Honduras (1965) foi transformá-la em instrumento efetivo de diversificação da economia, visando incrementar a formação de capital nacional e reduzir o nível nacional de desemprego.

Em todos os países centro-americanos, a legislação de incentivos fiscais é o instrumento básico de promoção do desenvolvimento econômico, através da industrialização, pretendendo não somente eliminar os obstáculos fiscais à produção industrial, mas, principalmente, criar um sistema de incentivos que aumente a rentabilidade do setor industrial e o torne tão atrativo quanto os outros setores da economia.

Os objetivos dessas Leis podem ser resumidos no seguinte:

- a) desenvolvimento da indústria nacional (Guatemala);
- b) criar novas fontes de emprego e trabalho mais bem remunerado pela diversificação e fortalecimento das atividades econômicas do país (Costa Rica);
- c) estimular a instalação no país de empresas industriais para a produção de mercadorias que se destinem tanto à satisfação da demanda interna quanto aumentar o volume das exportações (Honduras);

- d) estimular a expansão e modernização das fábricas existentes (Honduras);
- e) assegurar assistência técnica e financeira necessárias ao desenvolvimento industrial do país (Nicarágua);
- f) promover a instalação de empresas que, pelo uso de técnicas eficientes, transformem matérias-primas ou produtos semi-elaborados, explorem, utilizem ou preservem produtos agrícolas, e armem ou montem partes pré-fabricadas (El Salvador).

A principal preocupação da política econômica desses países é alcançar um elevado coeficiente de industrialização pelo processo de substituição de importações e aproveitando as possibilidades que vão surgindo com o movimento de integração econômica da América Central.

Desta forma, espera-se que o setor industrial alcance uma taxa de crescimento superior à média nacional, absorva parcela substancial do aumento da força de trabalho e que o desenvolvimento industrial venha a induzir a expansão dos demais setores econômicos.

2. INCENTIVOS E PRIVILÉGIOS CONCEDIDOS

Em geral, a legislação nacional de promoção do desenvolvimento industrial concede três tipos de incentivos: 1) isenção de impostos; 2) facilidades para importar matérias-primas, máquinas e equipamentos; 3) proteção tarifária.

Isenção de impostos — As isenções de impostos compreendem isenção total de imposto de renda por um período que vai de três a cinco anos e redução de 25% a 50% nos três a cinco anos seguintes; isenção total ou redução de 25% a 50% do imposto sobre capital diretamente investido ou sobre o ativo fixo, por três a cinco anos; isenção total ou redução de 25% a 90% dos impostos que recaírem sobre a instalação da fábrica, sua operação, produção e vendas de seus produtos por três a cinco anos; isenção total de direitos, impostos, taxas ou outras obrigações sobre a exportação (Costa Rica inclui isenção total de imposto de renda sobre os lucros resultantes de vendas para o exterior).

Até poucos anos atrás, a isenção do imposto de renda não despertava grande interesse nem no governo, nem no setor empresarial. Do lado

do governo, pensava-se que essa isenção somente beneficiava aquelas empresas que alcançavam êxito, para as quais a isenção do imposto de renda era utilizada para aumentar os lucros ou os dividendos distribuídos. Do lado das empresas, salvo em El Salvador, ainda não se considerava o imposto de renda um gravame pesado, pois a incompetência da administração fiscal tornava a evasão fiscal mais atrativa que os benefícios da isenção.

A Lei de Guatemala inclui também isenção de imposto de renda sobre lucros reinvestidos e permissão para amortização, em um período de três anos, das perdas registradas no ano fiscal anterior, para fins de pagamento de imposto sobre lucros ou quaisquer outros impostos semelhantes.

Recentemente foi proposta uma reforma da Lei de Costa Rica. Entre os seus objetivos, inclui-se: a) ampliação do conceito de isenção para lucros reinvestidos, tendo em vista incluir nele as despesas com treinamento de pessoal, estudos de *marketing* e de controle de produção e participação no capital de outras empresas industriais visando integração industrial; b) acrescentar o princípio da depreciação acelerada como incentivo à capitalização das empresas privadas.

A isenção de imposto de renda para lucros reinvestidos é o único benefício que não está limitado no tempo.

Facilidades para importar matérias-primas, máquinas e equipamentos — Isenção de direitos aduaneiros sobre a importação de matérias-primas, máquinas e equipamentos é o mais importante privilégio assegurado pelas leis de promoção do desenvolvimento industrial. Quando aplicada sobre a importação de máquinas e equipamentos, ela contribui para reduzir o volume dos investimentos; quando sobre matérias-primas, significa redução do custo de produção.

As leis asseguram isenção total ou parcial de direitos aduaneiros sobre a importação de máquinas, motores, equipamentos, ferramentas, implementos, acessórios, partes sobressalentes, modelos, laboratórios e instrumentos de controle para instalar, expandir ou manter fábricas; materiais de construção necessários à construção do edifício da fábrica e de seus vários departamentos, bem como de casas para trabalhadores e empregados; matérias-primas, produtos semi-elaborados e similares que tomem parte na composição, manufatura e embalagem do produto; combustível, óleos e lubrificantes necessários à produção de energia ou para uso em operação essencial da fábrica. Essa isenção é concedida por cinco a dez anos.

Proteção Alfandegária — De todos os privilégios concedidos, o mais decisivo para o desenvolvimento industrial da Região é a proteção alfandegária. Todas as indústrias são unânimes em admitir que não poderiam sobreviver sem essa proteção, pois o seu custo de produção não lhes permitiria competir com os tradicionais fornecedores do mercado centro-americano.

O Mercado Comum Centroamericano vive, no momento, a fase final de seu período de transição. As tarifas nacionais estão sendo substituídas por uma tarifa regional. Enquanto aquelas eram orientadas para objetivos quase que exclusivamente fiscais, pois os direitos aduaneiros respondem por mais da metade da receita tributária dos governos centrais em quase todos os países,¹ os objetivos da tarifa comum são: a) assegurar proteção alfandegária adequada às indústrias centro-americanas de integração; b) promover as atividades básicas do desenvolvimento industrial da Região, o qual será decisivo para o processo de desenvolvimento econômico regional.

Esses objetivos básicos, todavia, têm sido prejudicados pelas discussões preliminares à aprovação da tarifa regional, não só em virtude da intenção de proteger determinadas fábricas individualmente ou porque os governos receiam não lhes ser possível manter o mesmo nível real de arrecadação.

Com efeito, até agora a tarifa comum não tem sido o resultado de estudos técnicos para determinar a carga fiscal ou a qualidade da proteção a ser garantida. Ao contrário, ela tem resultado de critérios políticos de transação, nem sempre consistentes com as necessidades da integração econômica.

A falta de um critério técnico e eficiente na determinação da tarifa está fazendo com que umas indústrias não tenham proteção satisfatória, enquanto outras obtêm lucros exagerados em razão da política de preços adotada com base na proteção aduaneira recebida. Essas indústrias aumentam seus lucros, calculando o preço de venda com base no preço de importação mais direitos aduaneiros, mesmo quando o custo de produção lhes permite vender mais barato.

1 Em 1961/62 El Salvador 41%, Guatemala, 40%, Costa Rica 61%, Honduras 51% e Nicarágua 51%.

3. CRITÉRIOS PARA A CONCESSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS

Uma das principais características dessas leis é que a concessão dos incentivos fiscais, muito embora vinculada a objetivos econômicos, está baseada em critérios excessivamente amplos. De um modo geral, as leis fazem referência à contribuição da indústria para a renda nacional e a distribuição dessa contribuição entre os fatores de produção; quantidade e qualidade da força de trabalho que será utilizada; volume dos investimentos; contribuição para o balanço de pagamentos; capacidade e eficiência do equipamento; quantidade e valor das matérias-primas nacionais ou regionais que serão utilizadas; volume da demanda do produto no mercado nacional que será atendida pela fábrica. Entretanto, nem as leis nacionais nem o Convênio Regional consideram os aspectos peculiares do mercado regional, a disponibilidade de recursos e os aspectos qualitativos dos investimentos.

Em Nicarágua, os incentivos fiscais são concedidos levando-se em consideração a contribuição da fábrica para a economia nacional e para o bem-estar dos cidadãos, de acordo com nove fatores. Em Costa Rica existem sete critérios, entre os quais, além dos dois já mencionados, a participação do capital nacional no investimento, o mercado que a fábrica garantirá para a produção agrícola e sua localização. Em Honduras, a lei estabelece oito critérios, os quais pretendem conciliar a obtenção de razoável taxa de lucro pelos empresários com a melhoria das condições de vida da população. Este é o único país onde os mesmos privilégios são concedidos também a empresas que operam em serviços de assessoria e consultoria em promoção, financiamento, *marketing* e outros estudos econômicos de empresas industriais. Em Guatemala, a lei exige que o processo produtivo seja econômico e competitivo dentro das condições do mercado centro-americano e considera, também, os benefícios sócio-econômicos que advirão para o país. El Salvador concede incentivos fiscais às empresas que se destinem à transformação de matérias-primas ou de produtos semi-manufaturados, ou à preservação ou processamento de produtos agrícolas. Este país também exige que a empresa tenha, pelo menos, 50% de capital nacional.

Os incentivos e privilégios concedidos são semelhantes em natureza e em extensão. A diferença está no processo de classificação das empresas para a concessão dos benefícios. É justamente no critério de classificação

das solicitantes que se torna mais evidente a competição entre esses países para atrair investimentos industriais. Essa competição já está sendo prejudicial tanto às receitas públicas como ao próprio processo de industrialização. Com o advento do Mercado Comum, esses privilégios transformaram-se em diferenças artificiais no custo de produção, que poderão resultar em relações competitivas também artificiais, o que poderá ser prejudicial ao processo de desenvolvimento econômico.

Foi justamente para coírigir essa situação que os governos desses países decidiram assinar o Convênio Centro-americano de Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento Industrial, o que foi feito em 31 de julho de 1962, mas que, em razão dessa mesma competição, ainda não entrou em vigor.

Em todos os países, a classificação das indústrias está sujeita a uma apreciação subjetiva dos aspectos econômicos e sociais das empresas. Em consequência, nas decisões administrativas, como não podia deixar de ser, prevalecem os critérios pessoais.

Por esta razão, em Guatemala, por exemplo, de 700 empresas beneficiadas até 1961, somente 300 estavam operando em princípios de 1966. Por outro lado, nesse mesmo país, teatros, hospitais e radiodifusoras foram classificadas como "indústrias novas" para poderem receber os privilégios e isenções.

A Secretaria de Planejamento de Costa Rica, ao propor a reformulação da Lei de Proteção e Promoção ao Desenvolvimento Industrial, admitiu que essa lei contém dispositivos mal definidos e inúteis. Um dos principais objetivos da alteração é justamente dar forma definitiva ao processo de classificação das empresas e, assim, poder assegurar aos empresários, antecipadamente, a classificação a que eles têm direito.

Todos os países classificam as indústrias para a concessão dos favores fiscais em duas categorias: "novas" e "já existentes". El Salvador considera ainda as indústrias "necessárias" ou "convenientes", ambas podendo ser "indústria que começa" ou "indústria em expansão". Nicarágua e Honduras classificam em três categorias: "fundamental ou básica", "necessária" e "conveniente", cada uma podendo ser "nova" ou "já existente".²

2 De acordo com essas leis, são consideradas "indústrias novas" aquelas que vão manufaturar mercadorias ainda não produzidas no país, desde que tais produtos não sejam simples variantes ou substitutos de mercadorias já produzi-

Em todos os países, os incentivos fiscais disseminaram-se amplamente em consequência desse complicado critério de classificação e de preceitos legais vagos e indefinidos.

4. OS EFEITOS DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE INCENTIVOS FISCAIS SOBRE O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Antes de tentar medir os prováveis resultados dessa política de incentivos fiscais, deve-se indagar se tais privilégios e isenções são compatíveis com os obstáculos ao desenvolvimento industrial. Pela análise dos fatos não será difícil concluir que, com exclusão da proteção aduaneira, os demais privilégios não tiveram efeitos conclusivo sobre as decisões de investir no setor industrial.

Tais decisões, na América Central estão condicionadas, principalmente, ao tamanho do mercado, facilidades de infraestrutura e estabilidade política. Investidores estrangeiros exigirão, naturalmente, proteção contra competição de origem externa, o que tem sido assegurado pela tarifa alfandegária. Eles também pedirão proteção contra crises não comerciais, dado o clima de instabilidade política em que vive a Região. Mas esse tipo de proteção não é assegurado por essas leis, e, se é, o faz de forma muito restrita.

Por outro lado mesmo a isenção de direitos aduaneiros sobre a importação de matérias-primas, que já despertou grande interesse, está perdendo importância em face da tendência generalizada de manter tais direitos em nível relativamente baixo.

As isenções têm um efeito psicológico de considerável influência sobre os empresários nacionais que provêm do comércio. Esses empresários,

das; "*indústrias já existentes*" são empresas que pretendem aumentar a produção de um determinado ramo industrial ou através de uma nova fábrica ou da expansão de uma já existente; "*indústrias necessárias*" são as que se destinam à produção de bens para a satisfação das necessidades básicas da população: alimentação, saúde, vestuário, moradia, e semelhantes (sic): "*indústrias convenientes*" são as que se destinam à produção de bens que, muito embora não se destinem à satisfação das necessidades básicas, são consideradas de significação econômica para o país; "*indústrias que começam*" são as indústrias novas ou fábricas já existentes que alteram sua estrutura produtiva através da introdução de máquina e equipamentos modernos ou técnicas da produção mais avançadas; finalmente, "*indústrias fundamentais ou básicas*" são as que se destinam à produção de matéria-prima, produtos semi-elaborados ou manufaturas consideradas absolutamente essenciais à instalação ou à expansão das indústrias que já estão em funcionamento.

com sua mentalidade mercantil, consideram as isenções um acréscimo líquido a seus lucros e, dessa maneira, superestimam seu valor em confronto com outros fatores que poderiam influir na rentabilidade do investimento.

Entretanto, aqueles que já se libertaram do empirismo mercantil não dão importância a tais isenções. Um jovem empresário, entrevistado pelo autor em El Salvador, declarou que "mais importante que as isenções é a capacidade de se organizar, de se modernizar e de inovar para enfrentar a competição com segurança de sucesso". Outro industrial em Costa Rica declarou não acreditar que os incentivos fiscais exerçam grande influência sobre a decisão de investir, acrescentando que "muito mais importante é resolver o problema de infra-estrutura e de educação, particularmente o de mão-de-obra qualificada".

Opinião semelhante tem também a Federação das Indústrias de Guatemala. Em ofício dirigido, em 14 de janeiro de 1966, ao Ministro da Economia, essa entidade declara que, desde as primeiras discussões da Lei Nacional de Proteção ao Desenvolvimento Industrial e, por diversas vezes, durante as negociações sobre o Convênio Centro-americano de Incentivos Fiscais, tem-se pronunciado contrária a esse tipo de proteção por julgá-lo não só inconveniente à indústria guatemalteca, mas também à economia nacional.

Nesse mesmo documento, a entidade representativa da indústria guatemalteca afirma que os incentivos fiscais foram transformados em verdadeira panacéia, pelo que se tornaram totalmente ineficientes e prejudiciais à própria indústria que se pretende beneficiar.

A Federação das Indústrias de Guatemala considera, ainda, que o Convênio Centro-americano, nos termos em que foi assinado, será nocivo ao desenvolvimento industrial da Região, danificará a arrecadação dos respectivos países e constituirá fonte de atritos permanentes nas relações entre os cinco países, pois não existe unidade na classificação, nem se pode esperar unanimidade na interpretação dos benefícios e vantagens concedidas. E conclui: "Desta forma, continua a luta entre cada governo para ver quem concede mais benefícios para atrair novos investimentos a qualquer custo".

Nesse mesmo memorial, os industriais de Guatemala denunciam que "investidores, especialmente estrangeiros, antes de decidir onde se estabelecer, vão aos cinco países verificar quem lhes concederá os maiores favores, deixando a desagradável impressão de que estão mais interessados

nos benefícios fiscais que lhes serão concedidos, do que em participar efetivamente do processo de desenvolvimento econômico da Região”.

Enquanto todas as indústrias (cêrca de 45 fábricas) que o autor visitou na Região, em 1966, declararam não poder sobreviver sem a proteção aduaneira, apenas uma confessou não poder continuar operando sem as isenções que lhe tinham sido concedidas.

Durante o período de vigência dessas leis, as indústrias que registraram maior expansão foram as indústrias “tradicionais”, e, entre essas, as de produtos alimentares e têxteis.

Em El Salvador, por exemplo, entre 723 empresas que receberam os benefícios da Lei de Proteção Industrial, de 1953 a 1965, somando um capital registrado de 226 milhões de pesos centroamericanos,³ 390 (54%) com 129 milhões de pesos centro-americanos (57%) de capital registrado, pertenciam ao grupo “indústrias tradicionais”; 194 (27%), com 51 milhões (23%) de capital registrado, eram “indústrias intermediárias”; e 139 (19%), com 46 milhões (20%) de capital registrado, eram “indústrias mecânicas”. As indústrias de produtos alimentares, químicas, têxteis e de vestuário somavam 388 empresas (54%) e 140 milhões de pesos centro-americanos de capital registrado (62%).

Em Costa Rica, no período 1961-1965, o número de empresas beneficiadas pela Lei de Proteção e Promoção do Desenvolvimento Industrial alcançou 366, estimando-se os investimentos realizados em 79 milhões de pesos centro-americanos, 199 empresas (55%), com inversões calculadas em 31 milhões de pesos centro-americanos (40% do total) eram “tradicionais”; 96 (26%), com 41 milhões de inversões (52%), eram “intermediárias”, e 71 (19%), com 6 milhões de investimento (8%), eram “mecânicas”. Apesar da grande expansão das “indústrias intermediárias”, produtos alimentares, química, têxtil e vestuário somavam quase a metade: 163 empresas, ou 45% do total, e 36 milhões de pesos centro-americanos em 46% do total das inversões.

Em Honduras, onde 156 empresas foram beneficiadas entre 1959 e 1966, 101 (65%) eram “tradicionais”, 37 (24%) “intermediárias”, e 18 (11%) “mecânicas”. Produtos alimentares, química, têxtil e vestuário reuniam 94 empresas, ou seja, 60% do total.

3 Um peso centro-americano equivale a um dólar americano.

Em Nicarágua, entre 1958 e 1966, foram classificadas 615 empresas para receberem os benefícios da Lei de Proteção e Promoção de Desenvolvimento Industrial. Destas, 353 (57%) eram "tradicionais", 196 (32%) "intermediárias" e 66 (11%) "mecânicas". Produtos alimentares, química, têxtil e vestuário somavam 359 empresas (58%) do total.

Isso não significa que essas leis de Proteção ao Desenvolvimento Industrial tenham sido a causa principal da expansão das indústrias tradicionais. Ao contrário, seu efeito foi secundário.

Até recentemente, a expansão industrial teve por base o crescimento do mercado interno de cada país, isoladamente. Essa expansão foi induzida pelo aumento da renda *per capita* e por algumas melhorias nas condições da infraestrutura. Ora, é sabido que, em qualquer região subdesenvolvida, o crescimento industrial começa pela expansão das indústrias tradicionais, estimulado por uma mentalidade conservadora e imitativa, a qual tem por objetivo repetir o sucesso daqueles que tiveram a coragem de inovar e alcançaram êxito.

5. O IMPACTO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS SOBRE A RECEITA DOS GOVERNOS NACIONAIS

Os dados que foram colocados à disposição do Autor não permitiram avaliar com exatidão o impacto dos privilégios e benefícios concedidos sobre a receita corrente dos governos nacionais. Até agora, todos os países têm-se preocupado em registrar somente o valor das isenções de direitos aduaneiros. O quadro n.º I compara o valor dessas isenções com o total da receita tributária em cada país.

O exemplo de Honduras é bastante ilustrativo de que esses dados não são suficientes. Do quadro mencionado, poder-se-ia concluir que esse país tem sido menos pródigo na concessão desses favores fiscais, já que a relação é a mais baixa, alcançando apenas 3% em 1964. A verdadeira situação é justamente o contrário. É nesse país onde os privilégios da Lei de Proteção ao Desenvolvimento Industrial têm sido levados mais longe. De acordo com as estimativas realizadas pelo Banco Central, para cada Lempira que tem sido aplicada em bens de capital pelas empresas beneficiadas por essa Lei, têm sido concedidas aproximadamente, 2,5 Lempiras de favores fiscais.⁴

⁴ Banco Central de Honduras — Relatório Anual, Tegucigalpa 1964, p. 210.

QUADRO N.º 1

ISENÇÕES DE DIREITOS ADUANEIROS E RECEITA TRIBUTÁRIA

ANOS	COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARÁGUA	
	Valor das Isenções Tarifárias (1)	% do Total da Receita Tributária	Valor das Isenções Tarifárias (1)	% do Total da Receita Tributária	Valor das Isenções Tarifárias (1)	% do Total da Receita Tributária	Valor das Isenções Tarifárias (1)	% do Total da Receita Tributária	Valor das Isenções Tarifárias (1)	% do Total da Receita Tributária
1960	0,9	2,2	0,8	1,3	0,1	0,3	0,5	1,5
1961	1,2	3,2	1,1	1,9	2,3	3,3	0,1	0,3	0,2	0,7
1962	1,4	2,9	1,7	2,7	2,4	3,5	0,3	0,9	4,0	11,9
1963	2,1	4,3	2,6	3,9	5,1	6,8	1,0	2,8	3,4	8,4
1964	5,6	9,8	5,2	6,5	5,4	6,4	1,3	3,0	4,9	10,2
1965	9,9	16,0	6,8	8,0	5,7	5,6	7,1	10,1

(1) Milhões de pesos centro-americanos.

FONTE: Relatórios anuais dos Ministérios da Economia.

No que diz respeito à Guatemala, a média de 6%, registrada nos últimos anos, também não exprime os excessos praticados na aplicação da Lei de Proteção ao Desenvolvimento Industrial e mencionados no item 3 acima. É justamente nesse país onde a política de incentivos fiscais tem sido mais prejudicada pelas pressões políticas e pela aplicação de critérios individualistas. Por razões óbvias, os dados estatísticos não permitem avaliar os resultados dessa política.

Em El Salvador, a relação aumenta substancialmente a partir de 1964, devido à importação de petróleo cru sob a proteção da Lei de Proteção e Promoção do Desenvolvimento Industrial.

Nicarágua é um dos países onde os resultados da política de incentivos fiscais têm prejudicado mais fortemente a receita pública. Nos dois últimos anos, a arrecadação federal tem sido tão sensivelmente prejudicada pela aplicação da tarifa única do Mercado Comum Centro-americano e pelos privilégios concedidos às indústrias nacionais que o governo viu-se obrigado a compensar as perdas, instituindo um novo imposto de consumo.

Costa Rica registra a mais alta relação na Região, especialmente nos últimos anos, quando vai de 3% em 1962 a 16% em 1965. A relação entre o total das isenções concedidas à indústria (todos os impostos) e a receita arrecadada aumentou de 9% em 1963 para 16% em 1964, atingindo 26% em 1965.

II — UNIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

As cinco Repúblicas Centro-americanas, convencidas de que é necessário unificar as legislações sobre incentivos fiscais para o desenvolvimento industrial e coordenar a sua aplicação entre elas, concordaram em estabelecer um regime único de incentivos fiscais, “de acordo com as necessidade de integração e de desenvolvimento econômico equilibrado da América Central”.⁵

Em 31 de julho de 1962, em San José, Costa Rica, assinaram o Convênio Centro-americano de Incentivos Fiscais ao Desenvolvimento Industrial, pelo qual estabelecem um sistema uniforme de incentivos fiscais

⁵ Convênio Centro-americano de Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento Industrial. Art. 1.º, in *Instrumentos Relativos a la Integración Económica en América Latina*, p. 77.

ao Desenvolvimento Industrial, e fixam as bases para a coordenação da política fiscal e de subsídios dos respectivos países.

Esse convênio é, basicamente, uma consolidação das leis de fomento à industrialização existente em cada país, mantendo-se os mesmos privilégios e todos os vícios administrativos contidos naquelas. As pequenas diferenças que apresenta não permitem considerá-lo um progresso na política fiscal desses países.

Nos quadros n.º 2, 3 e 4, comparam-se os benefícios concedidos pelas leis nacionais e os previstos nesse convênio regional.

Essa comparação revela, em primeiro lugar, que os privilégios e benefícios concedidos não são muito diferentes, não existindo, assim, no texto das respectivas leis, situações competitivas. A competição aparece na aplicação das leis através da manipulação dos amplos critérios de classificação das indústrias.

Esse Convênio mantém o mesmo sistema vago e impreciso de classificação e, certamente, essa política continuará sofrendo os efeitos dos atuais vícios administrativos, já que a sua aplicação continuará sendo feita ao nível nacional. Mesmo a qualificação e classificação das indústrias não será efetuada a nível regional antes do fim do sétimo ano de vigência do Convênio.

Além disso, como as instituições nacionais, as entidades regionais não revelam grande interesse em alcançar especialização e complementariedade na produção industrial, muito embora se trate de um movimento de integração entre economias competitivas. Ao contrário, o Convênio continuará estimulando a competição entre esses países, já que continua dando ênfase excessiva ao processo de substituição de imputações, o qual vem sendo aplicado ao nível nacional.⁶

Não resta a menor dúvida de que, sob o Convênio Regional, a política de incentivos fiscais ao desenvolvimento industrial continuará cometendo os mesmos pecados assinalados nas legislações nacionais.

Entre os efeitos negativos dessa política, cumpre ressaltar que ela é responsável pela instalação de indústrias com elevado coeficiente de importação e, através das substanciais isenções concedidas, pelo desperdício

⁶ Para maiores detalhes sobre a política de substituição de importações, ver o artigo do autor *A Política de Industrialização do Mercado Comum Centro-americano*, publicado no número anterior desta Revista.

QUADRO N.º 2

AMÉRICA CENTRAL

Isenções Concedidas às Indústrias Fundamentais (Básicas) pelas Legislações Nacionais

	COSTA RICA		EL SALVA-DOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARÁGUA		CONVÊNIO CENTRO-AMERICANO	
<i>Isenções de Direitos Aduaneiros</i>												
s/importação de máquinas e equipamentos	99%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos
s/importação do material de construção	99%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos		
s/importação de matéria-prima	99%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	15 anos
											60%	3 anos
											40%	2 anos
s/importação de óleos e lubrificantes .	99%	10 anos			100%	10 anos	100%	10 anos	100%	10 anos	100%	5 anos
<i>Isenção de Impostos s/ vendas e consumo</i>												
Isenção total				5 anos		5 anos		5 anos		5 anos		
desconto no período seguinte ao de isenção total			50%	5 anos	50%	5 anos						
<i>Isenção de impôsto de renda</i>												
Isenção total		5 anos		5 anos		5 anos		5 anos		5 anos		8 anos
desconto no período seguinte ao de isenção total	50%	5 anos	50%	5 anos	50%	5 anos	75%	5 anos				
<i>Isenção do impôsto sôbre o capital</i>												
Isenção total		5 anos		5 anos		5 anos		5 anos		5 anos		10 anos
desconto no período seguinte ao de isenção total	50%	5 anos	50%	5 anos	50%	5 anos						

*Classificação adotada em cada Lei nacional**Costa Rica: indústria nova**El Salvador: indústria nova necessária**Guatemala: indústria nova**Honduras: indústria nova básica**Nicarágua: indústria nova fundamental**Convênio Centro-americano: Grupo A, indústria nova*

QUADRO N.º 3

AMÉRICA CENTRAL

Isonções Concedidas às Indústrias Novas Necessárias pelas Legislações Nacionais

	COSTA RICA ¹	EL SALVA- DOR ²	GUATE- MALA ³	HONDURAS ⁴	NICARÁ- GUA ⁵	CONVÊNIO CENTRO- AMERICANO ⁶
<i>Isonções de Direitos Aduaneiros</i>						
s/importação de máquinas e equipa- mentos	90%	100% - 8 anos	100% - 5 anos	100% - 5 anos	100% - 5 anos	100% - 8 anos
s/importação do material de constru- ção	90%	100% - 8 anos	100% - 5 anos	100% - 5 anos	100% - 5 anos	100% - 3 anos
s/importação de matéria-prima	90%	50% - 5 anos 25% - 3 anos		100% - 10 anos	100% - 3 anos	50% - 2 anos
s/importação de óleos e lubrificantes .				100% - 10 anos	100% - 3 anos	100% - 3 anos 50% - 2 anos
<i>Isonção de Impostos s/ vendas e consumo</i>						
Isonção total		5 anos	5 anos	
desconto no período seguinte ao de isonção total		50% - 5 anos 25% - 3 anos				
<i>Isonção de impôsto de renda</i>						
Isonção total	90%	...		3 anos	3 anos	6 anos
desconto no período seguinte ao de isonção total		50% - 5 anos 25% - 3 anos	50% - 5 anos			
<i>Isonção de Impôsto sobre o capital</i>						
Isonção total		3 anos	3 anos	6 anos
desconto no período seguinte ao de isonção total		50% - 5 anos 25% - 3 anos				

Classificação adotada em cada lei nacional

- 1) Costa Rica: Indústria já existente
2) El Salvador: Indústria conveniente nova

- 3) Guatemala: Indústria já existente
4) Honduras: Indústria nova necessária

- 5) Nicarágua: Indústria nova necessária
6) Convênio Centro-americano: Indústrias
Novas do grupo B

QUADRO N.º 4

AMÉRICA CENTRAL

Isenções Concedidas às Indústrias Convenientes pelas Legislações Nacionais

	COSTA RICA	EL SALVA- DOR	GUATE- MALA	HONDURAS	NICA- RÁGUA	CONVÊNIO CENTRO- AMERICANO
<i>Isenções de Direitos Aduaneiros</i>						
s/importação de máquinas e equipa- mentos		5 anos		5 anos	p/instalar	100% 3 anos
s/importação do material de constru- ção		5 anos		5 anos	p/instalar	
s/importação de matéria-prima				3 anos		
s/importação de óleos e lubrificantes .				3 anos	...	
<i>Isenção de Impostos s/ vendas e consumo</i>						
Isenção total	
desconto no período seguinte ao de isenção total				3 anos	5 anos	
<i>Isenção de Impôsto de Renda</i>						
Isenção total						
desconto no período seguinte ao de isenção total						
<i>Isenção do Impôsto sobre o Capital</i>						
Isenção total						
desconto no período seguinte ao de isenção total				3 anos		

Classificação adotada em cada Lei nacional

- | | | |
|---|--|---|
| 1) Costa Rica: não classifica neste grupo | 3) Guatemala: não classifica neste grupo | 5) Nicarágua: nova conveniente |
| 2) El Salvador: em expansão | 4) Honduras: nova conveniente | 6) Convênio Centro-americano: "Grupo C" |

de rendas fiscais, justamente quando os governos nacionais carecem tanto de recursos para a realização de obras de infraestrutura, tão necessárias à aceleração do desenvolvimento econômico desses países.

Em recente avaliação do programa de integração econômica da América Central, a CEPAL concluiu que a influência dos incentivos fiscais sobre as decisões de investir é marginal, entre outras razões, devido à magnitude relativa das isenções face ao montante dos investimentos.⁷

III — CONCLUSÕES

A atual política de incentivos fiscais deveria ser cuidadosamente examinada para: a) garantir o máximo uso de matérias-primas nacionais ou regionais; b) limitar os benefícios e privilégios exclusivamente a indústrias tipo exportação; c) limitar as isenções de imposto de renda aos lucros não distribuídos, de forma a estimular a capitalização das empresas.

A América Central não é muito rica em recursos naturais. Nem por isso pode-se justificar uma política indiscriminada de incentivo ao uso de matéria-prima importada. Muito embora as leis nacionais manifestem o propósito de aumentar o uso de matéria-prima regional, na prática elas estimulam o uso de matéria-prima estrangeira, pois a proteção aduaneira para os produtos industriais, conjugada com as isenções de direitos aduaneiros sobre a importação de matérias-primas, sem que haja uma efetiva política de aproveitamento dos recursos naturais da Região, só poderá resultar em um parque industrial com elevado coeficiente de importação.

Uma política de incentivos fiscais, para dar uma contribuição efetiva e eficiente à integração das economias desses cinco países, e, ao mesmo tempo, dar um forte impulso ao desenvolvimento econômico da Região, deve ser restritiva em privilégios concedidos e seletiva nos objetivos escolhidos.

Em uma região de mercado tão limitado como o da América Central, onde, além das limitações impostas pelo tamanho efetivo do mercado, deve-se acrescentar o baixo estágio tecnológico, não existem condições para a produção diversificada de manufaturas. Por essa razão, os objetivos selecionados deveriam orientar-se para um desenvolvimento industrial ver-

⁷ CEPAL — *Evaluación de la Integración Económica em Centroamerica*. 1966.

tualmente equilibrado,⁸ e os amplos privilégios concedidos, restringidos às indústrias do tipo "exportação".

Vale lembrar mais uma vez que, apesar do impulso que teve o comércio intra-regional nos primeiros cinco anos de funcionamento do Mercado Comum, é preciso reconhecer que êle não foi além de 14% do total das importações e que o desenvolvimento econômico regional continua, e continuará ainda por muito tempo, dependendo do crescimento das exportações para fora da Região.⁹

Os incentivos fiscais devem ser usados, não somente para eliminar pressões fiscais sobre o custo de produção, e, desta forma, aumentar a rentabilidade dos investimentos, mas, principalmente, para garantir o crescimento do capital próprio das empresas. Uma das fórmulas mais eficientes para se alcançar êsse objetivo é isentar do impôsto de renda apenas o lucro não distribuído, o que poderia também ser conjugado com um sistema de depreciação acelerada, sistema êsse que, até agora, só despertou algum interesse em Costa Rica.

O Convênio Centro-americano de Incentivos Fiscais ao Desenvolvimento Industrial surgiu da necessidade de evitar as excessivas facilidades na concessão de favores fiscais, os quais se transformaram em um instrumento artificial de atração de investimentos industriais. Enquanto os governos desses países continuarem insistindo em manter o direito de classificar, ao nível nacional, as empresas que solicitarem êsses favores, êle será de pouca eficácia como instrumento de coordenação de suas políticas fiscais e como estímulo ao desenvolvimento industrial.

8 Ver a *Política de Industrialização do Mercado Comum Centro-americano*, do autor, publicado em número anterior desta Revista.

9 Para maiores detalhes sobre êsse ponto, ver o artigo mencionado na nota anterior.