TEXTO PARA DISCUSSÃO

2248

Rio de Janeiro, novembro de 2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

UMA ESTIMATIVA DOS CUSTOS FISCAIS DA POLÍTICA INDUSTRIAL RECENTE (2004-2016)

Marcelo Curado

Doutor em política econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professor associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR); e bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <curado@ufpr.br>

Thiago Curado

Mestre em economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EESP/FGV); e doutorando em Economia na EESP/FGV. *E-mail*: <curado@4econsultoria.com.br>

Este texto estima os gastos fiscais derivados da política industrial para o período compreendido entre 2004 e 2016. O foco do trabalho é a mensuração dos gastos tributários, tal como definido pela Receita Federal do Brasil (RFB). Para tanto, utilizam-se os dados contabilizados e consolidados pela RFB nos demonstrativos de gastos tributários. Além da mensuração destes gastos, algo inédito na literatura econômica brasileira sobre o tema, o trabalho também promove uma análise do conjunto de desonerações tributárias que, por questões legais, não são contabilizadas como gasto tributário, mas precisam ser incorporadas à análise, dada sua relevância do ponto de vista fiscal.

Os principais resultados encontrados podem ser assim resumidos.

1) Apesar das dificuldades de mensuração, as evidências sugerem que a política industrial instituída a partir de 2004 promoveu contínua elevação dos gastos tributários com as políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial. Esta elevação, no entanto, ocorreu em uma velocidade menor que a verificada para os gastos tributários totais. Ainda assim, apresenta-se como fato relevante uma elevação de gastos tributários com as políticas industriais como proporção do produto interno bruto (PIB).

2) Apesar do amplo conjunto de instrumentos utilizados pela política industrial, há ainda um peso preponderante, no que tange à realização efetiva dos gastos, das políticas industriais tradicionais, herdadas do período anterior a 2004. Especialmente importante são os gastos com a Zona Franca de Manaus (ZFM).

3) Com relação especificamente ao comportamento dos gastos tributários associados às políticas industriais implementadas após 2004, há ainda um peso significativo em políticas que podemos classificar como tradicionais, por exemplo, o apoio ao desenvolvimento da ZFM e a setores específicos. Ainda assim, merece destaque a elevação dos gastos tributários associados às políticas de incentivo às inovações.

4) Além dos custos fiscais derivados dos gastos tributários, o trabalho apresentou os custos associados às demais desonerações (não contabilizadas como gasto tributário). A conclusão neste caso é que ainda que estas desonerações não possam ser vinculadas diretamente à política industrial, dado o peso das medidas anticíclicas em sua evolução, este setor foi beneficiado por medidas que, do ponto de vista econômico, foram geradoras de custos fiscais.

5) Os dados agregados referentes às projeções realizadas pela RFB evidenciam a manutenção da trajetória de elevação dos gastos tributários até 2016, elemento preocupante no contexto de grave crise fiscal.

O trabalho também aponta a urgente necessidade de maior transparência a respeito dos dados sobre os gastos efetivamente realizados com os programas de governo. No entanto, isso nos permitiria caracterizar qual política de fato está sendo implementada.

Outro fenômeno detectado é o processo de "empilhamento" de incentivos para a indústria. Novas desonerações são acrescentadas a um estoque

previamente existente, o que gera uma trajetória de expansão contínua dos gastos tributários. Este fenômeno demonstrou-se claramente por meio do estudo da ZFM. No cenário de profunda contração fiscal, torna-se ainda mais premente uma revisão completa de toda a estrutura de desonerações, especialmente para aqueles setores que ao longo do tempo perderam importância na geração do produto.

Em última análise, o trabalho sugere que existem evidências de que a estratégia de elevação dos gastos tributários para a política industrial como proporção do PIB tem gerado custos elevados para a sociedade brasileira. Vale esclarecer que o trabalho não analisou os possíveis benefícios gerados por estas políticas; porém, o custo elevado e a falta de evidências sobre os reais benefícios justificam uma profunda revisão destas políticas.

SUMÁRIO EXECUTIVO