2248
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

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

Marcelo Curado
Thiago Curado

ipea

2248

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, novembro de 2016

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

Marcelo Curado[1]
Thiago Curado[2]

1. 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>.
2. 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>

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Chefe de Gabinete
Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: E620; L520; E650.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 NOTAS SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA RECENTE 9

3 CUSTOS FISCAIS E O CONCEITO DE GASTO TRIBUTÁRIO 12

4 ANÁLISE DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS A PARTIR DOS DADOS DESAGREGADOS POR TRIBUTOS 15

5 POLÍTICA INDUSTRIAL APÓS 2004 E SEUS IMPACTOS SOBRE OS GASTOS TRIBUTÁRIOS 23

6 CUSTOS FISCAIS DAS DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS 27

7 TENDÊNCIAS RECENTES DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS 30

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS 32

REFERÊNCIAS 34

BILBIOGRAFIA COMPLEMENTAR 35

APÊNDICE 36

SINOPSE

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, algo inédito na literatura econômica brasileira sobre o tema. Além da mensuração destes gastos, o trabalho também promove uma análise do conjunto de desonerações tributárias que, por questões legais, não são contabilizadas como gasto tributário, mas são relevantes para o nosso estudo. Os principais resultados encontrados podem ser assim resumidos: *i)* as evidências sugerem que a política industrial instituída a partir de 2003 promoveu a contínua elevação dos gastos tributários; *ii)* apesar do amplo conjunto de instrumentos utilizados, há ainda um peso preponderante dos gastos direcionados para políticas industriais tradicionais às custas dos setores industriais mais inovadores; e *iii)* há ainda uma surpreendente continuidade de novas medidas – que ampliam os gastos tributários – com foco na Zona Franca de Manaus (ZFM) e no setor automotivo.

Palavras-chave: política fiscal; política industrial; economia brasileira.

ABSTRACT

This article estimates fiscal costs derived from the federal government industrial policy between 2004 and 2016. We focus on the measurement of "tax expenditures", something inedited in Brazilian economic literature on the subject. We also analysis tax exemptions that, for legal reasons, are not considered as tax expenditures, but are relevant for our study. The main findings can be summarized as follows: *i)* the evidence suggests that industrial policy instituted since 2003 promoted the continued rise in tax expenditures; *ii)* despite the wide range of instruments exploited, the bulk of expenditures intended traditional industrial policies at the expense of more innovative industries; and *iii)* there is a surpr[i]sing continuity of new measures – that amplify the "tax expenditures – focusing on the Free Economic Zone of Manaus and the automotive sector.

Keywords: fiscal policy; industrial policy; Brazilian economy.

1 INTRODUÇÃO

Há vasta literatura sobre a política industrial no Brasil. A recente profusão de trabalhos acadêmicos na área encontra-se associada à retomada do esforço para a construção de uma política industrial a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, especialmente desde a implantação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) em 2004.

Grosso modo, a literatura pode ser organizada em dois grupos: nas abordagens teóricas estruturalistas-schumpeterianas e na visão ortodoxa do tema. O primeiro grupo enfatiza a necessidade da utilização de políticas industriais como forma de indução de transformações na estrutura produtiva para o desenvolvimento econômico de um país. Kupfer (2003) é um exemplo desta literatura. Dentro desta linha, mas abordando especificamente a política industrial recentemente implementada no Brasil, merecem destaque, entre outros, os trabalhos de Salerno e Daher (2006); Suzigan e Furtado (2006); Ferraz (2009) e Cano e Silva (2010).

Apesar de apontar os limites das políticas atuais, a literatura estruturalista-schumpeteriana defende explicitamente a utilização de políticas industriais como mecanismo de promoção do desenvolvimento. Suzigan e Furtado (2006, p. 174), por exemplo, ao discutirem o significado da Pitce, marco da política industrial implementada a partir de 2004, afirmam que o seu lançamento "representa, por si só, um fato positivo na medida em que demonstra ter sido superado o viés antipolítica industrial que prevalecera por tanto tempo. E porque demonstra decisão política em favor de uma política industrial".

Como exemplos da abordagem ortodoxa sobre o tema, destacam-se, entre outras, as contribuições de Ferreira e Hamdan (2003) e Pinheiro *et al.* (2007). Em geral, a abordagem ortodoxa defende a utilização de políticas industriais apenas na presença de "falhas de mercado", adotando posicionamento crítico em relação às políticas conduzidas no Brasil ao longo das últimas décadas. Em grande medida, boa parte dos problemas econômicos brasileiros decorre, de acordo com esta literatura, dos equívocos cometidos pelas tentativas de indução de desenvolvimento industrial no país.

O foco das discussões da literatura mencionada é a análise da pertinência e da relevância das políticas industriais para o desenvolvimento. Defensores e críticos da política industrial brasileira, no entanto, aprofundam muito pouco a discussão sobre os custos fiscais associados à política industrial. Ainda que seja um tema considerado relevante por todos, os estudos realizados mostram um pequeno avanço na estimativa destes custos. Salerno e Daher (2006), por exemplo, apresentam as estimativas de uma série de custos associados à condução da política industrial da Pitce, mas a análise é feita a partir de uma base de dados agregada. Cano e Silva (2010), ao analisarem a política industrial conduzida entre 2004 e 2010, praticamente não discutem os custos fiscais.

Com o intuito de contribuir para preencher essa lacuna, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução dos custos fiscais da política industrial entre 2004 e 2016, período marcado pela retomada do esforço da política industrial nos governos Lula e Dilma Rousseff. O principal esforço do trabalho é a mensuração dos custos dos "gastos tributários" derivados das desonerações existentes e associados às medidas de política industrial.

Importante salientar que o artigo não tem como objetivo discutir a pertinência ou os resultados obtidos pela política industrial conduzida no período selecionado, sendo restrito apenas à mensuração e à análise da evolução dos custos fiscais associados às políticas industriais.[1] Apesar de até agora a questão dos custos ter sido relegada a segundo plano, entendemos que sua incorporação é um elemento fundamental para uma discussão mais completa sobre o tema, uma vez que possui um lado muitas vezes negligenciado destas políticas, qual seja, a existência de custos para a sociedade brasileira de sua implementação.

O trabalho encontra-se organizado da seguinte forma. Após esta breve introdução, a seção 2 discute o significado e os objetivos da política industrial recente. O tema é especialmente pertinente tendo em vista a necessidade de se definir com clareza o que atualmente, em especial da perspectiva dos formuladores da política, se entende por política industrial. Como será apresentado ao longo da seção, estas políticas não podem ser entendidas como restritas aos tradicionais mecanismos de incentivos para setores específicos.

1. Para mensurar a eficiência da política industrial seria necessário agregar à discussão os impactos gerados por esses gastos na geração de emprego e renda, por exemplo. O escopo do trabalho, no entanto, é significativamente mais limitado; restringe-se, conforme observado, a uma estimativa dos custos fiscais da política industrial no período analisado.

A seção 3 apresenta o conceito de gasto tributário e discute os limites existentes na base de dados utilizada por este trabalho, especialmente em relação aos gastos desagregados por tributos. A seção 4 revela os principais resultados obtidos da análise sobre a evolução dos gastos tributários desagregados por tributos. A seção 5 analisa as medidas de política industrial após 2004 e seus impactos sobre os gastos tributários. A seção 6 é dedicada à apresentação dos dados disponibilizados pela Receita Federal do Brasil (RFB) sobre as desonerações instituídas e não contabilizadas como gasto tributário, as quais doravante denominaremos "outras desonerações". A seção 7 apresenta as projeções agregadas para os gastos tributários nos anos mais recentes, entre 2014 e 2016. Finalmente, a seção 8 apresenta as considerações finais do trabalho.

2 NOTAS SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA RECENTE

A história da política industrial no Brasil é antiga.[2] Em sua versão mais contemporânea, encontra-se associada ao esforço de planejamento do Plano de Metas, lançado em 1956, marco do projeto desenvolvimentista e da defesa do processo de industrialização como elemento central para o desenvolvimento econômico nacional (Bielschowsky, 1988). Naquele contexto, a política industrial era dominada pelas ações voltadas à promoção de setores específicos da indústria, à eliminação de gargalos setoriais e à promoção do desenvolvimento industrial em regiões específicas do país.

A crise dos anos 1980 e a implantação do projeto neoliberal no início dos anos 1990 marcaram uma profunda revisão do papel do Estado na economia e sobre a pertinência da promoção de políticas industriais. A premissa desenvolvimentista sobre o efeito indutor de desenvolvimento destas políticas foi colocada em xeque. Concomitantemente, a literatura ortodoxa sobre o tema, como apontado por Suzigan e Furtado (2006), restringiu a pertinência da política industrial à existência de "falhas de mercado".

O governo Lula promoveu uma retomada da política industrial no Brasil. No entanto, de acordo com seus formuladores, seu significado é bastante distinto daquele observado no contexto do projeto desenvolvimentista original. Neste novo

2. Coronel, De Azevedo e Campos (2014) apresentam uma boa e atualizada síntese sobre o tema. Recomenda-se a leitura do trabalho para os leitores que desejem aprofundar seus conhecimentos na área.

cenário, a definição do que se entende por política industrial não é tarefa simples. A visão predominante a partir da instituição da Pitce é que a política industrial deve ser compreendida como uma política de promoção de aumento da eficiência produtiva e da competitividade, encontrando-se também intimamente interligada às políticas de desenvolvimento regional. Em outros termos, como pode ser observado em um trecho extraído da Pitce, a política industrial desenhada a partir de 2004 pretendeu ser muito mais complexa que uma simples política de estímulo a um conjunto específico de setores industriais, ainda que tais medidas façam parte também de sua construção.

> A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior não é uma iniciativa isolada. Ela faz parte de um conjunto de ações que compõem a estratégia de desenvolvimento apresentada no documento Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social. Essa política está articulada com os investimentos planejados para a infraestrutura e com os projetos de promoção do desenvolvimento regional (Brasil, 2003, p. 2-3).

A maior complexidade da política industrial introduzida a partir da Pitce é sugerida pelos três eixos propostos: *i)* linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional); *ii)* setores estratégicos, em que se destacam *softwares*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos; e *iii)* atividades portadoras de futuro, em que se destacam os esforços para o desenvolvimento de setores de biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis.

Em 2008, dando-se continuidade e expandindo-se os objetivos originais da Pitce, foi instituída a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Elaborada sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em parceria com os ministérios da Fazenda (MF) e da Ciência e Tecnologia (MCT) – além de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, a PDP apresentou quatro metas que visavam: *i)* acelerar o investimento em

capital fixo; *ii)* estimular a inovação; *iii)* ampliar a inserção internacional do Brasil; e *iv)* aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras (Coronel, De Azevedo e Campos, 2014).[3]

Um amplo conjunto de medidas foi desenhado para alcançar esses objetivos. As principais foram agrupadas em cinco categorias: *i)* tributárias; *ii)* regulatórias; *iii*) financiamento; *iv)* defesa comercial; e *v)* outras medidas. Entre as medidas para ampliação dos investimentos produtivos, destacou-se, por exemplo, a ampliação do *funding* de recursos do BNDES em até R$ 100 bilhões (Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009, conversão da Medida Provisória nº 453, de 22 de janeiro de 2009). Destacaram-se também medidas tributárias, tais como a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de capital, siderurgia e o complexo automotivo, ou ainda a redução do Imposto de Importação (II) sobre bens de capital na condição de *ex-tarifário*.

Ainda no contexto de demonstração da amplitude da PDP, destaca-se a inserção no plano de uma política de defesa nacional "com intuito de organização e orientação das Forças Armadas, reorganização da indústria nacional de material de defesa e composição dos efetivos das Forças Armadas" (Brasil, 2010). Finalmente, para o período compreendido entre 2011 e 2014 foi estabelecido o Plano Brasil Maior (PBM), responsável pelo desenho das políticas industrial, científica e de comércio exterior. É interessante notar que o desenho do PBM manteve o foco, ao menos no plano da retórica, na elevação da produtividade e da competitividade por meio do estímulo à inovação.[4]

Em síntese, pode-se afirmar que o desenho das políticas industriais desenvolvidas a partir de 2004 apresentava como objetivo essencial, na concepção de seus formuladores, o incentivo às atividades de inovação para ampliação da produtividade

3. A política estabeleceu como meta elevar para 21% a participação dos investimentos no produto interno bruto (PIB). Vale lembrar que em 2007 os investimentos representavam 17,4% do PIB. No que tange ao estímulo à inovação, a meta era que os gastos privados em pesquisa e desenvolvimento chegassem a 0,65%, o que implicava um volume de gastos da ordem de R$ 16,2 bilhões. Para garantir a robustez do balanço de pagamentos, o programa previa uma elevação da participação do Brasil de 1,18% das exportações mundiais, em 2007, para 1,25%, em 2010. Finalmente, a PDP previa uma elevação em 10% de micro e pequenas empresas exportadoras, o que significava registrar em 2010 um total de 12.971 empresas.
4. Entre as metas definidas para o período 2011-2014, encontravam-se, por exemplo: *i*) elevar o gasto com investimento fixo com percentual do PIB de 18,4% (valor observado em 2010) para 22,4% em 2014; *ii*) elevar o gasto empresarial em pesquisa e desenvolvimento como proporção do PIB de 0,59% (valor observado em 2010) para 0,9% em 2014; *iii*) aumentar em 50% o número de micro, pequenas e médias empresas inovadoras (de 37,1 mil em 2008 para 58 mil em 2014); e *iv*) diversificar e ampliar a participação do Brasil no comércio internacional de 1,36% das exportações mundiais em 2010 para 1,6% em 2014 (Brasil, 2011a).

e da competitividade da indústria nacional. Para atingir estes objetivos, além das tradicionais políticas de incentivo setorial, a política industrial deveria dispensar especial atenção às políticas sistêmicas de ampliação de produtividade e competitividade, elementos indispensáveis para a inserção da economia no cenário de acirramento da competição internacional.

3 CUSTOS FISCAIS E O CONCEITO DE GASTO TRIBUTÁRIO

Para financiar seus gastos, os governos utilizam-se da arrecadação compulsória de recursos que, em seu conjunto, formam o sistema de tributação de um país. No entanto, o sistema tributário é permeado por desonerações tributárias, formadas por "todas e quaisquer situações que promovam: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária" (Brasil, 2011b, p. 9).

Com relação às finalidades das desonerações, a RFB destaca como principais: *i)* simplificar e/ou diminuir os custos da administração; *ii)* promover a equidade; *iii)* corrigir desvios; *iv)* compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; *v)* compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; *vi)* promover a equalização das rendas entre regiões; e *vii)* incentivar determinado setor da economia.

Os quatro últimos itens constituem alternativas às ações políticas de governo que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, mas que sejam realizadas por intermédio do sistema tributário. Este grupo específico de desonerações compõe os gastos tributários. Há extensa discussão sobre o seu significado do ponto de vista econômico-contábil. Para que não reste dúvida, ao longo deste trabalho serão apresentadas as informações sobre o gasto tributário, tal como definido pela RFB em seus relatórios.

> Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (Brasil, 2011b, p. 13).

As estimativas de gastos tributários são contabilizadas e disponibilizadas pela RFB. É importante salientar, no entanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal[5] determina que não sejam caracterizadas como renúncias de receitas as desonerações estabelecidas em caráter geral, destinadas à promoção da equidade ou à progressividade do Imposto de Renda, tais como o desconto padrão ou o desconto por dependentes, as imunidades constitucionais pertencentes à União, estados e municípios, e as reduções de alíquota dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição Federal. Para este trabalho, o fato relevante é que a Receita não contabiliza como gasto tributário renúncias derivadas de redução de alíquotas do II de produtos estrangeiros, de exportação de produtos nacionais ou nacionalizados, de produtos industrializados e de operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

Com relação às estimativas dos gastos tributários derivados da política industrial do governo federal, elas são contabilizadas nos "demonstrativos de gastos tributários", doravante "demonstrativos", elaborados pela RFB.[6] Os demonstrativos cumprem um importante papel econômico-social na medida em que contribuem para tornar

5. Lei Complementar nº 101/2000, art. 14, que reproduzimos a seguir.

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições (vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (vide Lei nº 10.276, de 2001):

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Vale lembrar que, de acordo com o art. 153, compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar".

6. Mais especificamente pela Subsecretaria de Tributação e Contencioso. Coordenação-Geral de Estudos Econômicos-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação.

transparentes os valores dos gastos tributários. Sua publicação é também uma exigência legal.[7]

Apesar dos esforços empreendidos pela RFB, a base de dados atualmente disponibilizada tem algumas limitações importantes.[8] Em primeiro lugar, os demonstrativos até 2005 são disponibilizados exclusivamente em relatórios produzidos em estimativas elaboradas em anos anteriores. Por exemplo, o Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) de 2004 foi elaborado em setembro de 2003. O documento com as informações para 2005 foi produzido em setembro de 2004.

Em suma, não foram disponibilizadas pela RFB revisões de estimativas para os gastos tributários anteriores ao ano de 2005. Neste caso, a melhor informação disponível é aquela contida nos demonstrativos produzidos com base em estimativas elaboradas no ano anterior à publicação do documento. O problema neste caso é que, como as estimativas de gastos tributários são invariavelmente ajustadas para cima, há uma evidente subestimação dos valores gastos até o ano de 2005. Este é um elemento que deve ser levado em consideração na análise da evolução temporal destes gastos.

A partir do Demonstrativo de Gastos Tributários – Bases Efetivas de 2008, publicado em 2011, a RFB passou a disponibilizar revisões das estimativas agregadas de anos anteriores, desde o ano de 2006.[9] De fato, as revisões tiveram um impacto não desprezível sobre as estimativas produzidas. Por exemplo, o relatório produzido em setembro de 2005 com as estimativas para o gasto tributário de 2006 previa gastos totais

7. Segundo a RFB: "a) o parágrafo 6º do art. 165 da Constituição Federal estabelece a obrigação do Poder Executivo apresentar demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia; e b) o inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece que o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) será acompanhado de documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, bem como das medidas de compensação de renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado".

8. Uma limitação importante e estranha é que os dados são fornecidos em PDF, o que dificulta significativamente o trabalho de agregação ou desagregação de informações. Algo bastante evidente e que poderia ajudar na transparência dos dados é o fornecimento da base de informações no formato de planilha Excel.

9. O caráter destas revisões é explicado nos documentos produzidos pela Receita Federal da seguinte forma: "salvo indicação ao contrário constante das notas de rodapé ou do texto do documento, as eventuais diferenças observadas entre os valores aqui divulgados e os constantes nos informes dos anos anteriores, bem como variações de ano a ano, resultam das mudanças das variáveis econômicas explicativas em que foram baseadas as estimativas e projeções. Essas diferenças e variações também refletem a disponibilidade de novas fontes de informações e aprimoramentos na metodologia empregados nas estimativas e projeções" (Brasil, 2014).

da ordem de R$ 42,4 bilhões. A última revisão disponível para este ano, publicada em 2011, apresentava uma estimativa de gastos tributários de R$ 65,4 bilhões. Finalmente é necessário destacar que a série de dados revista e desagregada por tributos é disponível apenas a partir de 2008.

Assim, apesar dos esforços empreendidos pela RFB, há uma evidente dificuldade em elaborar uma análise para a evolução dos gastos tributários, especialmente dos gastos derivados da política industrial desagregados por tributos. Ao longo de todo o trabalho, quando considerado pertinente, são feitas considerações sobre as limitações existentes, especialmente sobre a sua evolução temporal.

4 ANÁLISE DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS A PARTIR DOS DADOS DESAGREGADOS POR TRIBUTOS

Nesta seção são apresentadas as estimativas dos gastos tributários derivados da política industrial. A opção por promover uma análise desagregada por tributo justifica-se em função da complexidade da política industrial recente e seus múltiplos objetivos e também por permitir uma leitura mais detalhada e precisa destes gastos. O trabalho consistiu em analisar cada uma das medidas de desoneração apresentadas nos demonstrativos elaborados pela RFB, contabilizando aquelas que são derivadas de políticas industriais.[10]

Há uma evidente vantagem em proceder à análise detalhada por tributo em vez de utilizar uma abordagem agregada. A RFB contabiliza, a partir da classificação da função orçamentária, o total de gastos gerados pelo item "indústria". No entanto, a contabilização do agregado limita-se exclusivamente aos estímulos de ordem setorial, não se constituindo, portanto, em um guia adequado para análise da política industrial, tendo em vista o significado mais amplo desta política de acordo com o governo federal.

10. A possibilidade de desagregar os dados por tributos associando-os exclusivamente à política industrial é, no entanto, limitada. No caso do Simples Nacional, optou-se por utilizar a informação diretamente obtida da classificação orçamentária, sem a desagregação por tributo. Finalmente, em alguns casos, o gasto tributário contabilizado por tributo abrange não apenas o setor industrial, mas também outras atividades econômicas. Por exemplo, as desonerações do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) para a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) contabilizam empreendimento industrial ou agrícola. Neste caso, sua contabilização direta implicaria superestimar o gasto com a política industrial. Para fins de contabilização final, os gastos foram limitados a valores apresentados pela classificação orçamentária, evitando assim a superestimação.

No entanto, há desvantagens da utilização dos dados desagregados. Conforme observado, estes dados são disponíveis apenas para o período posterior ao ano de 2008.[11] De modo objetivo, para a série anterior a 2008, há uma clara subestimação dos valores. Dessa forma, a análise dos dados para o período anterior a 2008 foi incluída uma vez que continua sendo relevante para a análise da importância relativa de cada tipo de gasto para determinado ano.

Outra limitação importante é que as bases disponíveis apresentam os dados desagregados com uma considerável defasagem temporal. O último relatório disponibilizado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) – Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2013, Série 2011 a 2016 – apresenta informações desagregadas por tributos apenas até o ano de 2013, o que impossibilita o tratamento dos anos mais recentes com o grau de desagregação utilizado nesta seção.

O critério utilizado no trabalho para classificar um determinado gasto tributário como associado à política industrial nesta perspectiva desagregada procurou levar em consideração o caráter mais amplo e complexo associado à política industrial.[12] Objetivamente, o trabalho realizado consistiu em analisar e selecionar para cada ano a extensa lista de gastos tributários derivados de desonerações de tributos federais apresentados nos demonstrativos. A lista completa com os tributos geradores de gastos tributários associados à política industrial é apresentada anualmente, e consta em planilha Excel no apêndice deste texto.

A seleção, dado o sentido amplo associado à política industrial pelo governo no período, é complexa. Em alguns casos, especialmente naqueles em que o gasto tributário é fruto de uma desoneração para um setor industrial específico, não há dúvida sobre a necessidade de computá-lo. Em outros, a inclusão é menos óbvia. Alguns exemplos podem ajudar na compreensão do problema. O gasto tributário decorrente do crédito

11. As informações desagregadas disponíveis até 2008 são feitas com base nos demonstrativos produzidos a partir de estimativas elaboradas nos anos imediatamente anteriores. Dada a divergência existente entre as estimativas originais e as revisões realizadas, a análise temporal de evolução do gasto tributário deve ser feita com cautela.

12. Os documentos oficiais enfatizam que a política industrial recente não pode ser analisada pela perspectiva estritamente setorial. As diretrizes da Pitce de 2004, por exemplo, definiam como um de seus eixos centrais a tomada de ações horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial e ambiente institucional). Sem dúvida, este é um contexto mais amplo e complexo que o restrito à perspectiva estritamente setorial. A análise dos gastos tributários desagregada por tributo permite, portanto, um dimensionamento mais preciso dos gastos associados à política industrial em sentido mais amplo.

presumido para o IPI (operações internas) para as montadoras de automóveis[13] é claramente uma política de promoção de atividades industriais. Seu foco setorial torna evidente a sua inclusão.

O corte setorial, no entanto, nem sempre gera uma classificação inequívoca. Por exemplo, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PATVD), políticas de desenvolvimento de atividades industriais, na classificação orçamentária são contabilizados na função ciência e tecnologia. Estes gastos foram incorporados como gastos tributários associados à política industrial.[14]

Outro exemplo é a incorporação do gasto associado à extensão do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap) aos estaleiros, que gera a suspensão do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) na venda ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, quando os referidos bens forem adquiridos por Estaleiro Naval Brasileiro, no caso de aquisição ou importação de bens de capital relacionados em regulamento destinados à incorporação ao seu ativo imobilizado para utilização nas atividades de construção, conservação, modernização, conversão e reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no Registro Especial Brasileiro (REB).[15] Na classificação orçamentária, este gasto é contabilizado na função "transportes". No entanto, por tratar-se de claro incentivo à indústria naval brasileira, o gasto foi relacionado no trabalho como associado à política industrial.

13. Empreendimentos industriais na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e do Centro-Oeste. Os empreendimentos industriais instalados nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene e na região Centro-Oeste, exceto no Distrito Federal, farão jus a crédito presumido de 32% do IPI incidente nas saídas, do estabelecimento industrial, dos produtos classificados nas posições 8702 a 8704 da Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados (Tipi). O referido crédito presumido somente será usufruído pelos contribuintes cujos projetos tenham sido apresentados até 31 de outubro de 1999 ao MDIC, para fins de avaliação, aprovação e acompanhamento (Lei nº 9.826/1999; Decreto nº 4.544/2002, art. 110; Lei nº 12.218/2010; e Decreto nº 7.422/2010).
14. Este é também um exemplo de por que a classificação orçamentária por função, discutida na seção anterior, fornece apenas uma primeira aproximação do real gasto tributário com a política industrial.
15. Instituído pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, independentemente de efetuar o compromisso de exportação para o exterior de que trata o art. 13 e o § 2º da Lei nº 11.196/2005 ou de possuir receita bruta decorrente de exportação para o exterior (Lei nº 10.996/2004, art. 2º).

Estabelecidas estas considerações, passamos à análise dos resultados encontrados. A tabela 1 sintetiza as principais informações. Além dos gastos tributários com a política industrial, do gasto tributário total e da receita administrada pela SRF, optamos também por apresentar separadamente os gastos tributários com a Zona Franca de Manaus (linha 5) e com incentivos à indústria automobilística (linha 6). Essa escolha foi motivada pela importância desses dois subgrupos de gastos ante o dispêndio total relativo à política industrial. Na sequência, as linhas 7 e 8 apresentam o PIB total estimado pela Receita no ano imediatamente anterior e o PIB total efetivamente observado, respectivamente. Toda a análise foi baseada no PIB observado, com a linha 7 sendo incluída apenas para fins de completude. As linhas 10 a 19 contêm estimativas sobre participações relativas que conduzirão à discussão dos próximos parágrafos.

TABELA 1
Gastos tributários com a política industrial
(Em R$ bilhões correntes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gasto tributário com a política industrial (A)	7,81	10,87	15,50	15,08	32,16	32,30	40,96	41,56	48,0	53,43
Gasto tributário total (B)	24,2	31,28	42,5	52,7	86,57	100,99	118,36	152,45	181,5	218,22
Receita administrada pela SRF (C)	286,32	315,07	344,04	412,45	479,72	470,87	545,56	938,9	992,08	1.100
Simples Nacional	1,25	1,33	3,01	1,52	3,80	6,97	8,47	9,51	12,30	13,40
Zona Franca de Manaus (ZFM)	4,16	3,48	6,60	8,43	15,99	14,01	18,58	18,51	21,66	23,25
Indústria automobilística (Auto)	0,88	1,06	1,26	0,99	1,95	1,85	2,20	1,91	1,73	3,28
PIB total estimado	1.730	1.850	2.138	2.300	2.889	3.185	3.770	4.143	4.402	4.837
PIB total observado	1.959	2.172	2.410	2.718	3.108	3.328	3.887	4.375	4.713	5.158
PIB indústria	477	528	569	629	720	731	904	1010	1013	1070
A/B (%)	32,3	34,7	36,5	28,6	37,2	32,0	34,6	27,3	26,5	24,5
A/C (%)	2,73	3,45	4,51	3,66	6,70	6,86	7,51	4,43	4,84	4,86
ZFM/A (%)	53,3	32,0	42,5	55,9	49,7	43,4	45,4	44,5	45,1	43,5
Auto/A (%)	11,30	9,72	8,15	6,55	6,05	5,71	5,36	4,60	3,59	6,14
A/PIB total observado (%)	0,40	0,50	0,64	0,55	1,03	0,97	1,05	0,95	1,02	1,04
B/PIB total observado (%)	1,24	1,44	1,76	1,94	2,79	3,03	3,05	3,48	3,85	4,23
ZFM/PIB total observado (%)	0,21	0,16	0,27	0,31	0,51	0,42	0,48	0,42	0,46	0,45
Auto/PIB total observado (%)	0,05	0,05	0,05	0,04	0,06	0,06	0,06	0,04	0,04	0,06
A/PIB indústria (%)	1,63	2,06	2,72	2,40	4,47	4,42	4,53	4,11	4,74	5,00
ZFM/PIB indústria (%)	0,87	0,66	1,16	1,34	2,22	1,92	2,06	1,83	2,14	2,17

Fonte: Dados 2004: Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2004 (Gastos Tributários), elaborado em setembro de 2003.
Dados 2005: Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2005 (Gastos Tributários), elaborado em setembro de 2004.
Dados 2006: Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2006 (Gastos Tributários), elaborado em setembro de 2005.
Dados 2007: Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2007 (Gastos Tributários), elaborado em setembro de 2006.
Dados 2008: Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2008, elaborado em março de 2011.
Dados 2009: Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2009, elaborado em março de 2012.
Dados 2010: Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2010, elaborado em março de 2013.
Dados 2011, 2012 e 2013: Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2011, elaborado em março de 2014.
Elaboração dos autores.

Um primeiro aspecto que precisa ser discutido diz respeito à evolução do valor monetário dos gastos tributários totais com a política industrial. Apesar das considerações e das limitações anteriormente discutidas,[16] as evidências apontam para uma elevação dos gastos tributários totais com as políticas industriais ao longo do tempo.

Os gastos tributários com a política industrial saltaram de R$ 7,8 bilhões em 2004 para R$ 16,88 bilhões em 2007, um crescimento em valores correntes de 116,4%. É notável que no mesmo período os gastos tributários totais estimados pela RFB cresceram de R$ 24,2 bilhões para R$ 52,7 bilhões, em um ritmo mais intenso que o observado pela receita administrada e pelo PIB. Com isso, eles ampliaram-se de 1,40% para 2,29% do PIB no período. Os gastos exclusivos com a política industrial saltaram de 0,45% para 0,73% do PIB.

Para o período compreendido entre 2008 e 2013, porém, observamos um ritmo de crescimento dos gastos tributários com política industrial abaixo do verificado para os gastos totais. De fato, os gastos com a política industrial respondiam por 37,15% dos gastos tributários totais em 2008. Em 2013, esta porcentagem reduziu-se para 24,49%. No entanto, tal movimento explica-se pelo ritmo particularmente acelerado dos demais gastos tributários e não como resultado de uma desaceleração dos gastos relacionados à indústria. Podemos observar a relativa estabilidade destes gastos em torno de 1% do PIB, mais que o dobro da relação observada para 2004.

É importante notar que, ao longo do período estudado, a indústria perdeu participação na composição total da renda nacional. Assim, a estabilidade dos gastos tributários como proporção do PIB total implicou a ampliação de tais gastos como proporção do PIB industrial. De fato, tal porcentagem saltou de 3,0% em 2008 para 4,5% em 2013.

16. Se comparados os anos de 2007 e 2008 denota-se uma brutal expansão destes valores. Em grande medida, este fenômeno deve ser imputado às revisões feitas pela RFB sobre os valores dos gastos tributários. A comparação temporal deve, portanto, ser feita com cautela. Não obstante, como será discutido na análise posterior sobre a evolução por tributos destes gastos, há causas econômicas para a expansão dos gastos neste período. A realização dos ajustes promovidos pelos demonstrativos, portanto, não pode obscurecer o fenômeno identificado pela análise, qual seja, a ocorrência ao longo dos últimos anos de uma expansão dos gastos tributários totais. De toda forma, quando conveniente, dividiremos nossa análise entre os anos anteriores e os posteriores a 2008, para minimizar possíveis ruídos provenientes dos ajustes promovidos.

A estabilidade dos gastos tributários enquanto proporção do PIB em uma atividade que responde cada vez menos pela formação do produto é um elemento que precisa ser analisado. A ampliação dos gastos tributários como proporção do PIB industrial aponta para o aprofundamento da dependência do setor industrial de desonerações tributárias do governo. Se uma política industrial bem desenhada é aquela que após incentivar determinada atividade lhe dá condições de caminhar de forma independente, o movimento observado a partir de 2008 não nos sugere uma avaliação das mais favoráveis.

Para proceder a uma análise mais qualitativa do tema é necessário verificar quais foram os itens com maior peso no total dos gastos tributários com a política industrial. Chama atenção a importância relativa dos gastos com a ZFM, que responderam por algo entre 40% e 50% dos gastos gerados com desonerações associadas à política industrial. Com relação a porcentagens do PIB, temos que, no período compreendido entre 2008 e 2014, os gastos tributários com a ZFM corresponderam na média a 0,46% do PIB total e a 2,06% do PIB industrial.

Esse é um exemplo de um elemento importante para a discussão promovida neste trabalho, qual seja, a de que os gastos tributários de hoje resultam de um amplo conjunto de desonerações promovidas ao longo do tempo, uma vez que boa parte destes gastos reflete opções e estratégias traçadas em contextos históricos distintos do atual, especialmente no caso da ZFM, associados ao objetivo industrializante do Estado desenvolvimentista. Há, portanto, um verdadeiro "empilhamento" de incentivos para o setor industrial, elemento que ao longo do tempo se traduz em uma ampliação dos gastos tributários com o setor no contexto de perda relativa de sua importância na geração de produto.

Enganam-se, no entanto, os que imaginam que as políticas de incentivo industrial para a ZFM estão contidas em ações governamentais do passado. Políticas promovidas recentemente adicionaram novos gastos. Por exemplo, a suspensão da Cofins para importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para empresas localizadas na Zona Franca para o emprego em processo de industrialização

com projetos aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)[17] gerou apenas em 2008 um gasto tributário de R$ 1,58 bilhão.

A tabela 1 apresenta também a evolução da participação dos gastos tributários derivados de incentivos exclusivos à indústria automobilística. Ao longo do tempo é notória a redução da participação destes gastos no total; em 2004, representavam 11,3% do total. O nível mais baixo, em termos proporcionais, foi verificado em 2012, quando tal participação relativa atingiu 2,44%. Neste caso, o que merece destaque é a reversão desta queda para o ano de 2013, fruto das estimativas de gastos do programa Inovar-Auto.[18] A RFB estima que o crédito presumido de IPI para as empresas habilitadas (relativo aos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento e em engenharia e tecnologia industrial básica) irá gerar um gasto tributário de aproximadamente R$ 1,5 bilhão. O programa encontra sua base legal na Lei nº 12.715/2012, artigos 40 a 44, e no Decreto nº 7.819/2012, constituindo-se, portanto, em um evidente exemplo da política industrial recente.

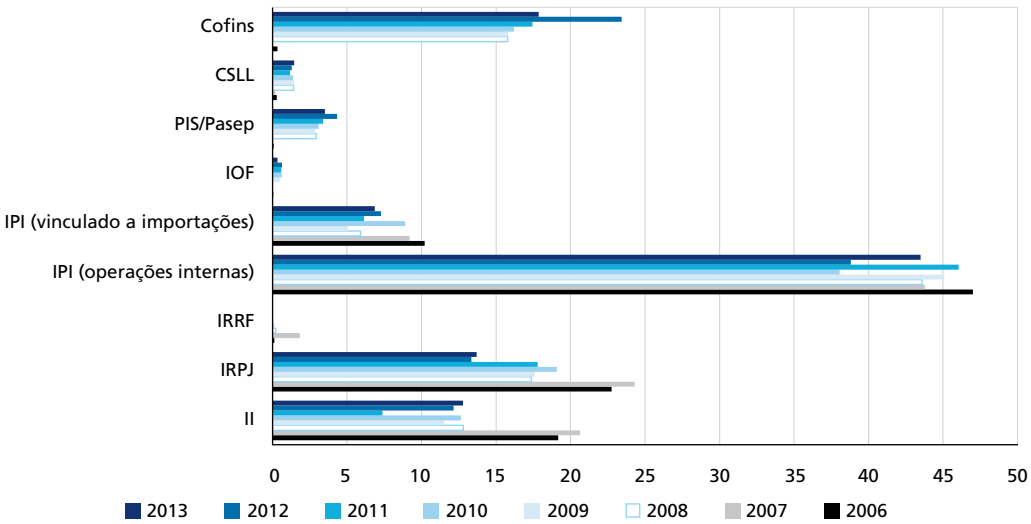
Por sua vez, há um conjunto de programas instituídos que geram gastos tributários irrelevantes ou nulos. Há uma lista de desonerações tributárias cujo peso no gasto total é muito pequeno ou ainda inexistente. Alguns casos, porém, chamam atenção, como o Padis e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital (PADTV), que contam com desonerações tributárias de diversos tributos. No entanto, não há, de acordo com os registros da RFB, gastos tributários derivados destas desonerações até o ano de 2013.

Finalmente, é importante relatar que o conjunto de tributos alvo de desonerações que geraram gastos tributários relacionados à promoção da indústria nos últimos anos é bastante amplo. A lista inclui o II, o IRPJ, o IPI (operações internas e vinculadas à importação), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), a contribuição social para o PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Cofins.[19] O número de tributos envolvidos demonstra, por si só, o elevado grau de complexidade da estrutura de gastos tributários direcionados para a política industrial.

17. Lei nº 10.865/2004, art. 14-A; e Lei nº 10.925/2004, art. 5º.
18. Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores.
19. As informações mais detalhadas são apresentadas no apêndice.

Há, no entanto, uma evidente concentração em um conjunto mais restrito de tributos, como pode ser observado no gráfico 1. Os principais tributos cujas desonerações geraram gastos tributários associados à promoção da política industrial são, por ordem de importância, o IPI (operações internas), o IRPJ**,** o II e, mais recentemente, a Cofins.

GRÁFICO 1
Gastos tributários da política industrial: análise por tributo (2006-2013)
(Em %)



Elaboração dos autores.
Obs.: IRRF – Imposto sobre a Renda Retido na Fonte.

Além da concentração dos gastos tributários derivados das políticas industriais em um conjunto restrito de tributos, chama atenção a evolução da participação da Cofins. Até 2007, o tributo tinha uma participação desprezível. Em 2006, por exemplo, o tributo respondeu por apenas 0,32% dos gastos. Em 2008, fruto das políticas industriais implantadas, o tributo passou a responder por parcela importante dos gastos tributários, oscilando entre 15,8% e 23,4% destes gastos.

As principais conclusões desta seção podem ser sumarizadas da seguinte forma:

- apesar das dificuldades decorrentes da base de dados utilizada, há uma tendência de ampliação dos gastos tributários derivados da política industrial em relação ao PIB industrial. A tendência é clara para o período no qual a base de dados disponível é mais consistente, qual seja, entre 2008 e 2013; e

- os principais geradores de gastos tributários no período analisado, com destaque para as políticas da ZFM, decorrem do que podemos classificar como velhas políticas de desenvolvimento industrial para regiões e/ou setores específicos, isto porque a nova política industrial, inaugurada com a Pitce em 2004, ocorreu concomitantemente à vigência e permanência de um amplo conjunto de desonerações herdadas do passado. A próxima seção analisa a evolução dos gastos tributários associados exclusivamente às políticas instituídas a partir de 2004.

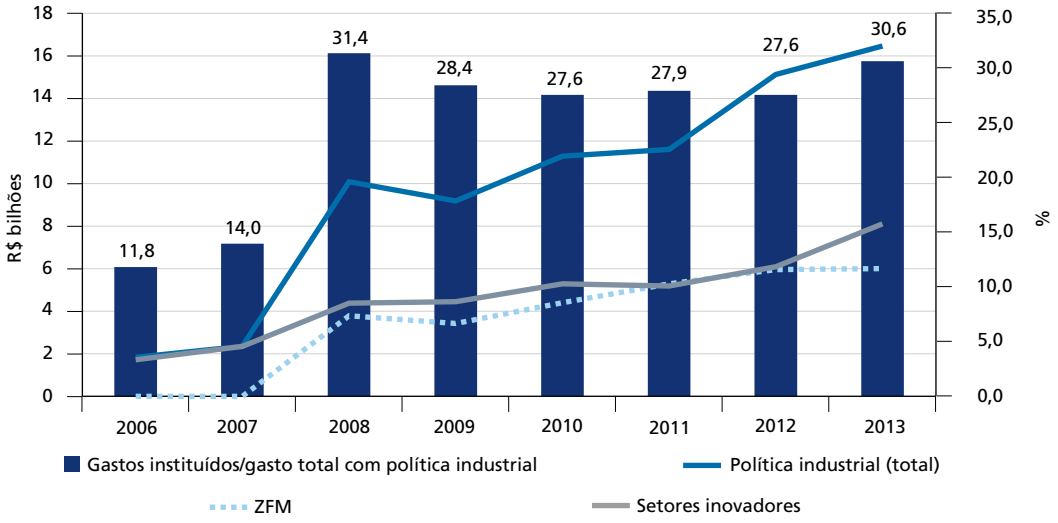
5 POLÍTICA INDUSTRIAL APÓS 2004 E SEUS IMPACTOS SOBRE OS GASTOS TRIBUTÁRIOS

A mensuração da contribuição das políticas industriais instituídas a partir de 2004 na geração total de gastos tributários é um aspecto central para este trabalho. A análise, em especial da evolução destes gastos, permitirá discutir o grau de mudança efetivamente ocorrido após 2004. O gráfico 2 apresenta a evolução destes gastos ao longo do período contido entre 2006 e 2013. As barras representam a participação dos gastos tributários instituídos a partir de 2004 com a política industrial no total do gasto tributário com a política industrial. A linha azul contínua fornece a evolução em bilhões dos gastos tributários instituídos a partir de 2004 com política industrial; a linha azul tracejada informa a evolução dos gastos tributários instituídos a partir de 2004 com a ZFM; e, finalmente, a linha cinza contínua fornece a evolução dos gastos tributários instituídos a partir de 2004 com setores inovadores.

Os gastos tributários derivados das políticas implementadas a partir de 2004 são crescentes tanto em termos de valor quanto em proporção dos gastos tributários com a política industrial.

Em 2006, o gasto estimado com essas políticas foi de R$ 1,83 bilhão, enquanto em 2013 alcançou R$ 16,33 bilhões. Como proporção nos gastos totais com as políticas industriais observa-se também uma tendência de aumento. Em 2006, as políticas implementadas desde o início do governo Lula representavam 11,8% dos gastos com a política industrial. Em 2013, este montante saltou para 30,63% destes gastos.

GRÁFICO 2
Gastos tributários com políticas industriais instituídas a partir de 2004, com políticas associadas a ZFM e com setores inovadores



Fonte: Demonstrativos elaborados pela RFB.
Elaboração dos autores.

Apesar de sua ampliação, as evidências sugerem que as políticas implementadas antes de 2004 ainda se constituem nas principais geradoras de gastos tributários, o que não invalida a importância verificada no crescimento com as políticas adotadas a partir de 2004, apenas revela um aspecto por vezes aparentemente menosprezado pelos formuladores de políticas públicas, isto é, que as políticas criadas em suas gestões, além dos impactos futuros na geração de gastos, carregam os custos criados pelas gestões anteriores. No que tange aos custos tributários da política industrial, este aspecto parece ser evidente, já que a nova política instituída a partir de 2004 somou-se a todo um conjunto de desonerações tributárias previamente existentes.

Dois aspectos chamam atenção. Primeiramente, vale destacar que, entre 2008 e 2009, os gastos instituídos após 2004 para a política industrial reduziram-se tanto em valor quanto em sua participação no total, evidenciando que as medidas implementadas a partir de 2004 não tiveram, no ano mais agudo da crise financeira internacional, um caráter anticíclico. Finalmente, cabe ressaltar a aceleração destes gastos durante o primeiro governo Dilma.[20]

20. Esses gastos cresceram de R$ 11,28 bilhões em 2010, último ano do governo Lula, para R$ 16,33 bilhões em 2013, como já reportado. Neste sentido, cabe destacar o crescimento dos gastos em um contexto de redução do crescimento econômico e piora das condições fiscais.

O gráfico 2 fornece ainda informações sobre os gastos tributários derivados de políticas industriais instituídas a partir de 2004 destinadas exclusivamente à ZFM. A linha azul tracejada do gráfico apresenta a evolução destes gastos, conforme informado. Em alguma medida é surpreendente que o governo brasileiro tenha comprometido recursos importantes com incentivos adicionais – além dos historicamente instituídos – com a ZFM. Entre 2008 e 2013, os gastos saltaram de R$ 3,78 bilhões para R$ 6,0 bilhões. Note-se que estes gastos são derivados exclusivamente de políticas instituídas após 2004, tal como a suspensão da Cofins para importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem da ZFM para emprego em processo de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na Zona Franca com projetos aprovados pela Suframa, com base na Lei nº 10.865/2004, art. 14-A, e na Lei nº 10.925/2004, art. 5º, medida que isoladamente gerou um gasto tributário de R$ 2,36 bilhões em 2013.

O gráfico 2 também apresenta a informação da evolução dos gastos com políticas instituídas após 2004 e focadas no desenvolvimento de atividades inovadoras. Objetivamente, procedeu-se à seleção das medidas instituídas a partir de 2004 cujo foco em nosso entendimento era a inovação. O quadro 1 apresenta a lista das medidas classificadas a partir deste critério.

QUADRO 1
Medidas de desoneração tributária instituídas após 2004 com foco em inovação tecnológica

Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	Dedução IRPJ. Sem prejuízo do disposto no inciso I do *caput* do art. 17, da Lei nº 11.196/2005, a partir do ano-calendário de 2006, a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ. Esta exclusão poderá chegar a até 80% dos dispêndios em função do número de empregados pesquisadores contratados pela pessoa jurídica, na forma a ser definida em regulamento. Na hipótese de pessoa jurídica que se dedica exclusivamente à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, poderão também ser considerados, na forma do regulamento, os sócios que exerçam atividade de pesquisa (Lei nº 11.196/2005, art. 19, §§ 1º e 2º).
Tecnologia de informação (TI) e tecnologia da informação e da comunicação (TIC)	Exclusão do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real, dos custos e despesas com capacitação de pessoal que atua no desenvolvimento de programas de computador (*software*) das empresas dos setores de tecnologia de informação (TI) e de tecnologia da informação e da comunicação (TIC), sem prejuízo da dedução normal (Lei nº 11.908/2009, art. 11; e Lei nº 11.774/2008, art. 13-A).
Inovar-Auto	Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores. Crédito presumido de IPI para as empresas habilitadas relativo aos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento e em engenharia e tecnologia industrial básica, limitados, em cada caso, ao valor correspondente à aplicação da alíquota de 1% sobre a base de cálculo do IPI no mês (Lei nº 12.715/2012, artigos 40 a 44; e Decreto nº 7.819/2012).

(Continua)

(Continuação)

Informática	As empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que investirem, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no país, no mínimo de 5% do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática, produzidos de acordo com processo produtivo básico definido pelo Poder Executivo, condicionados à apresentação de proposta de projeto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, farão jus aos benefícios: a) redução de 80% do imposto – até 31/12/2014. Lei nº 11.077, de 30/12/ 2004, art. 1º, item IV; redução de 75% do imposto – até 31/12/2015. Lei nº 11.077, de 30/12/ 2004, art. 1º, altera a Lei nº 8.248/1991 – art. 4º, § 1º A, item V; redução de 70% do imposto – até 31/12/2019. Lei nº 11.077, de 30/12/ 2004, art. 1º, altera a Lei nº 8.248/1991 – art. 4º, § 1º A, item VI. b) redução de 95% do imposto – até 2014; redução de 90% do imposto – até 2015; redução de 70% do imposto – até 2019. Para microcomputadores portáteis e às unidades de processamento digitais de pequena capacidade baseadas em microprocessadores, de valor até R$ 11.000,00, bem como para unidades de discos magnéticos e ópticos, circuitos impressos com componentes elétricos e eletrônicos montados, gabinetes e fontes de alimentação, reconhecíveis como exclusiva ou principalmente destinados a tais equipamentos. Lei nº 11.077, de 30/12/2004. c) redução de 95% do imposto – até 2014; redução de 90% do imposto – até 2015; redução de 85% do imposto – até 2019. Para os bens de informática e automação produzidos na região Centro-Oeste e nas regiões de influência da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Bens desenvolvidos no país e produzidos na região Centro-Oeste e nas regiões de influência da ADA e da Adene, que sejam incluídos na categoria de bens de informática e automação – Lei nº 11.077, de 30/12/2004, art. 3º.
Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	a) Sem prejuízo do disposto no inciso I do *caput* do art. 17, da Lei nº11.196/05, a partir do ano-calendário de 2006, a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ. Esta exclusão poderá chegar a até 80% dos dispêndios em função do número de empregados pesquisadores contratados pela pessoa jurídica, na forma a ser definida em regulamento. Na hipótese de pessoa jurídica que se dedica exclusivamente à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, poderão também ser considerados, na forma do regulamento, os sócios que exerçam atividade de pesquisa. Lei nº 11.196, art. 19 [§ § 1º e 2º].

Elaboração dos autores.

As evidências permitem concluir que as desonerações instituídas a partir de 2004 com foco em inovação (linha cinza do gráfico 2) desempenham desde 2006 um papel relevante no total destes gastos, já que saltaram de R$ 1,71 bilhão em 2006 para R$ 8,1 bilhões em 2013. Em nosso entendimento, estes são de fato os gastos tributários que refletem o espírito da proposta de política industrial desenhada a partir da Pitce. Neste sentido, o que chama atenção é o fato de, por exemplo, em 2011 os gastos gerados com políticas de incentivo à ZFM superarem aqueles efetivamente dedicados às novas políticas com foco na inovação.

Apresentam-se duas conclusões nesta seção:

- há uma evidente ampliação dos gastos tributários instituídos a partir de 2004, demonstrando existir de fato uma retomada das políticas industriais no país; e
- apesar da preocupação e da importância relativa das políticas promotoras de inovação, há um peso não desprezível das "velhas" políticas industriais e seu foco na promoção de setores e regiões específicas. A importância de políticas de incentivo ao desenvolvimento da ZFM é um significativo exemplo deste aspecto.

6 CUSTOS FISCAIS DAS DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS

Na seção 3 deste trabalho, ao apresentar o conceito de gasto tributário, foi sinalizado que a RFB não contabiliza como gasto tributário meras renúncias derivadas de redução de alíquotas do imposto de importação de produtos estrangeiros, de exportação de produtos nacionais ou nacionalizados, de produtos industrializados e de operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários. Ainda que por questões legais estas renúncias não sejam classificadas como gastos tributários, do ponto de vista econômico, especialmente no que tange à análise das finanças públicas, há um custo fiscal efetivo destas desonerações que precisa ser incorporado em nossa análise. Esta seção é dedicada à introdução dos custos destas desonerações. A RFB contabiliza estas informações nos relatórios de desonerações instituídas, com dados disponíveis entre 2010 e 2014.

É importante ressaltar que essas renúncias não se encontram diretamente associadas à política industrial. Em grande medida, fizeram parte das políticas econômicas anticíclicas implementadas pelo governo brasileiro no contexto da crise financeira internacional de setembro de 2008 e na tentativa de manter o ritmo de demanda nos anos subsequentes. A análise deve, portanto, ser entendida como um complemento às discussões realizadas até o momento. Seu objetivo é verificar em que medida – além das políticas industriais instituídas e dos gastos tributários por elas gerados e analisados nas seções anteriores – as desonerações adicionalmente concedidas ao setor industrial geraram custos fiscais relevantes.

No caso específico, o trabalho realizado consistiu em contabilizar, a partir das informações disponibilizadas pela RFB, o valor dos gastos derivados de renúncias para o setor industrial. É evidente que as renúncias promovidas neste período para este setor devem ser analisadas no contexto dos efeitos da crise financeira de setembro de 2008 e das políticas anticíclicas implementadas pelo governo federal. Esta consideração, no entanto, não invalida que estas renúncias beneficiaram o setor industrial. Feita esta ressalva, passamos à análise das informações selecionadas, sintetizadas na tabela 2.

TABELA 2
Desonerações instituídas e seu custo fiscal

	Gasto nominal (R$ bilhões)					Participação na renúncia fiscal total (%)				
	2011	2012	2013	2014	Período 2011-2014	2011	2012	2013	2014	Período 2011-2014
Renúncia fiscal (total)	3,71	16,83	14,15	22,37	57,06	-	-	-	-	-
Total/PIB (%)	0,08	0,36	0,27	0,41	0,29	-	-	-	-	-
Total/PIB industrial (%)	0,37	1,66	1,32	2,02	1,36	-	-	-	-	-
Automotivo	0,00	4,69	8,18	6,97	19,83	-	27,85	57,80	31,15	34,76
Bebidas	0,00	0,10	0,67	1,14	1,91	-	0,62	4,71	5,11	3,35
Bens de capital	2,83	8,59	2,46	2,72	16,60	76,18	51,04	17,42	12,16	29,10
Informática	0,09	0,10	0,11	0,12	0,43	2,45	0,61	0,79	0,55	0,75
Linha branca	0,07	0,95	0,92	0,82	2,76	1,97	5,64	6,52	3,66	4,84
Moveleiro	0,43	1,90	0,91	0,36	3,59	11,63	11,29	6,40	1,59	6,30
Outros	0,26	0,40	0,65	0,72	2,03	7,09	2,35	4,62	3,22	3,56
Padis	0,00	0,00	0,12	0,88	1,01	-	-	0,88	3,96	1,77
Petroquímico	0,00	0,02	0,04	0,00	0,06	-	0,13	0,27	-	0,11
Sudam/Sudene	0,03	0,08	0,08	8,64	8,82	0,68	0,47	0,59	38,61	15,46

Elaboração dos autores.

Para o período completo estimamos um custo total de R$ 57,06 bilhões, o que equivale a 0,29% e 1,36% do PIB total e industrial acumulados no período, respectivamente. Para a evolução temporal das renúncias, podemos notar um salto no período estudado com o valor total passando de R$ 3,71 bilhões em 2011 para R$ 22,37 bilhões em 2014. Com isso, as renúncias atingiram o patamar de 0,41% do PIB total em 2014, contra apenas 0,08% em 2011. Com relação ao PIB industrial, o salto é ainda maior: de 0,37% em 2011 para 2,02% em 2014.

O resultado precisa ser analisado com cautela, visto que utilizamos como fonte de dados apenas as renúncias instituídas a partir de 2010. Assim, é provável que nossas estimativas sejam mais precisas na medida em que avançamos nos anos estudados. De toda forma, a evolução no período parece ter uma explicação econômica, uma vez que entre 2012 e 2014 diversas renúncias fiscais tiveram seus prazos prorrogados, somando-se a renúncias efetivamente novas.

Do ponto de vista setorial, notamos uma nítida predominância do setor automotivo. Para o período como um todo, estimamos um gasto total de R$ 19,83 bilhões com renúncias relacionadas ao setor. Tal valor representa 34,76% da renúncia total estimada para o período. Vale observar que as renúncias estritamente ligadas a este setor superam inclusive as medidas de renúncias relacionadas a bens de capital. Notamos também gastos relevantes com políticas estritamente regionais, com a Sudam e Sudene.

A tabela 2 também aponta outros resultados interessantes do ponto de vista setorial. As renúncias com linha branca e indústria moveleira representam 11,14% das renúncias totais no período. Vale lembrar que essas medidas visavam essencialmente estimular o consumo como parte da resposta do governo Dilma ao enfraquecimento da atividade econômica doméstica, na mesma linha dos incentivos à indústria automobilística.

Novamente a tabela 2 aponta para pouca importância de medidas relacionadas às atividades voltadas para setores inovadores. Nesse sentido, a renúncia fiscal com o Padis (indústria de semicondutores) somou R$ 1,01 bilhão no período, apenas 1,77% da renúncia do período. Na mesma linha, o setor de informática representou renúncia de R$ 0,43 bilhão.

Dessa forma, o panorama geral das renúncias tributárias aponta para um elevado grau de dispêndio com medidas relacionadas a setores específicos, com predominância da indústria automobilística, e destaque também para o setor moveleiro, linha branca e produtores de bebidas industrializadas. Mais uma vez, enfatizamos que foge aos nossos objetivos discutir a adequação da escolha de tais setores para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Do ponto de vista fiscal, o que se deve destacar é que – além dos custos fiscais diretamente relacionados com as políticas industriais oriundas dos gastos tributários, estimados nas seções 4 e 5 – o setor industrial foi beneficiado por um conjunto de desonerações não contabilizadas como gasto tributário por questões legais. Evidentemente, não se pode imputar exclusivamente à política industrial estes gastos. Em grande medida, estas desonerações decorreram das políticas anticíclicas implementadas pelo governo, mas que, de toda forma, em um sentido mais amplo, beneficiaram o setor industrial e geraram custos fiscais.

7 TENDÊNCIAS RECENTES DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

A metodologia utilizada ao longo do trabalho privilegiou o estudo mais detalhado dos custos efetivos da política industrial por meio da análise dos dados desagregados por tributos. A informação, no entanto, é disponibilizada pela RFB com este grau de desagregação até 2013. Esta seção apresenta a evolução dos gastos tributários para os anos mais recentes e uma discussão por intermédio da agregação por função orçamentária.[21] A seção encontra-se baseada nas evidências selecionadas do último relatório divulgado pela SRF: Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2013, Série 2011 a 2016.

A tabela 3 sintetiza alguns dados básicos sobre a evolução dos gastos tributários no período mais recente.

TABELA 3
Projeções da RFB sobre a evolução dos gastos tributários (2014-2016)

	2014	2015	2016
Total	**253.714.562.487**	**267.336.483.707**	**266.992.509.798**
Receita administrada – RFB (R$)	1.149.166.166.756	1.191.239.835.034	1.307.681.170.676
Gasto tributário/arrecadação (%)	22,08	22,44	20,42
PIB	5.687.309.000.000	5.904.331.214.709	6.247.067.440.742
Gasto tributário/PIB (%)	4,46	4,53	4,27

Fonte: SRF. Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2013, Série 2011 a 2016.

As projeções disponibilizadas pela RFB evidenciam a manutenção da trajetória de elevação dos gastos tributários, inclusive em relação ao PIB, em 2014 e 2015. Apenas em 2016, de acordo com as expectativas da RFB, deverá ocorrer uma queda destes gastos em relação ao PIB. O problema com a análise da RFB é que há uma nítida superestimação do comportamento do PIB para 2016. A rigor, os dados revelam a continuidade de um nível elevado de gastos tributários, especialmente se levarmos em consideração a grave crise fiscal instalada no país a partir de 2015.

21. A metodologia desta seção é profundamente distinta da utilizada nas seções anteriores. Seu objetivo é fornecer apenas algumas evidências da trajetória dos gastos tributários classificados pela função orçamentária, o que evidentemente subestima os gastos totais com a política industrial.

Dada a impossibilidade de promover a desagregação por tributos, apresenta-se na sequência a evolução prevista pela RFB para os gastos tributários, de acordo com a função orçamentária. Conforme discutido, tendo em vista a complexidade da política industrial, os valores dos gastos tributários contalizados na função orçamentária "indústria" não revelam o esforço empreendido em sua plenitude com a política industrial.

De acordo com os dados apresentados na tabela 4, pode-se verificar que a indústria apresenta-se sistematicamente como o terceiro maior elemento gerador de gasto tributário na classificação por função orçamentária, inferior apenas aos gastos com as funções comércio e serviços e trabalho.

TABELA 4
Projeções da RFB sobre a evolução dos gastos tributários, por função orçamentária (2014-2016)

Função orçamentária/gasto tributário	2014 (R$)	%	2015 (R$)	%	2016 (R$)	%
Administração	244.300.000	0,10	287.408.226	0,11	303.386.883	0,11
Agricultura	21.956.351.076	8,65	24.085.601.985	9,01	26.378.367.522	9,88
Assistência social	10.753.307.729	4,24	11.060.271.583	4,14	11.490.933.112	4,30
Ciência e tecnologia	14.886.545.576	5,87	15.192.294.749	5,68	9.498.100.969	3,56
Comércio e serviço	67.921.628.053	26,77	72.601.254.345	27,16	76.094.215.187	28,50
Comunicações	1.136.157.916	0,45	1.165.287.461	0,44	1.232.070.569	0,46
Cultura	1.535.682.650	0,61	1.650.469.310	0,62	1.711.499.689	0,64
Defesa Nacional	58.943.699	0,02	61.793.688	0,02	65.229.150	0,02
Desporto e lazer	957.205.130	0,38	1.019.350.141	0,38	3.366.255.276	1,26
Direitos da cidadania	1.215.550.122	0,48	666.969.470	0,25	964.262.550	0,36
Educação	11.937.735.126	4,71	12.349.907.882	4,62	12.839.504.269	4,81
Energia	5.311.183.215	2,09	5.590.287.947	2,09	6.011.003.283	2,25
Habitação	9.089.406.268	3,58	11.108.426.552	4,16	9.770.897.574	3,66
Indústria	29.949.676.048	11,80	30.584.608.197	11,44	30.842.285.200	11,55
Organização agrária	34.114.023	0,01	37.194.571	0,01	40.498.395	0,02
Saúde	29.053.696.782	11,45	26.967.493.144	10,09	32.793.590.711	12,28
Trabalho	43.705.437.763	17,23	48.462.600.886	18,13	38.971.457.929	14,60
Transporte	3.967.641.311	1,56	4.445.263.571	1,66	4.618.951.531	1,73
Total	**253.714.562.487**	**100,00**	**267.336.483.708**	**100,00**	**266.992.509.799**	**100,00**

Fonte: SRF. Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas – 2013, Série 2011 a 2016.

A trajetória recente dos gastos tributários revela que estes são pouco elásticos em relação ao ciclo econômico, uma vez que nos períodos de desaceleração da economia seus valores são mantidos relativamente estáveis. Este é um tema que merece atenção dos

formuladores de política econômica, especialmente aqueles de políticas industriais e de desenvolvimento regional. A estrutura de incentivos fiscais, por meio de desonerações tributárias, caracteriza-se por acumular-se ao longo do tempo, o que contribui para a geração de desequilíbrios fiscais nos períodos de redução da atividade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto estimou os gastos fiscais derivados da política industrial para o período compreendido entre 2004 e 2016. O foco do trabalho foi a mensuração dos gastos tributários, tal como definido pela RFB. Para tanto, foram utilizados os dados contabilizados nos demonstrativos de gastos tributários. Além da mensuração destes gastos, o trabalho também promoveu uma análise do conjunto de desonerações tributárias, que, por questões legais, não são contabilizadas como gasto tributário, mas precisavam 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 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 ZFM.
3) Com relação 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 para a urgente necessidade de maior transparência a respeito dos dados sobre os gastos efetivamente realizados com os programas de governo. Por um lado, isso nos permitiria caracterizar qual política de fato está sendo implementada. Por exemplo, nossos exercícios apontam para a irrelevância do programa de incentivo à indústria de semicondutores, um dos setores considerados como "portadores de futuro". Por outro lado, a incorporação da análise de custos constitui elemento fundamental para a discussão de qualquer política pública, uma vez que permite confrontar os benefícios obtidos com os custos de oportunidade.

O agravamento da crise fiscal em 2015 tornou ainda mais urgente a discussão sobre os ganhos e os custos para a sociedade brasileira dos gastos tributários, especialmente aqueles concedidos para setores que perderam sistematicamente participação na geração de renda e emprego, como a indústria.

Outro fenômeno detectado no trabalho é o processo de "empilhamento" de incentivos para a indústria. Novas desonerações são acrescentadas a um estoque previamente existente, gerando 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.

O trabalho sugere que existem evidências de que a estratégia de ampliação 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.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988. (Série PNPE, n. 19).

BRASIL. **Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. 2003. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**. 2010. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. **Plano Brasil Maior** – Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014. Texto de Referência. 2011a. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wpcontent/uploads/2011/11/plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários estimativas 2008**. Brasília: MF, mar. 2011b.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários** – estimativas bases efetivas – 2011. Brasília: MF, mar. 2014.

CANO, W.; DA SILVA, A. L. **Política industrial do governo Lula**. São Paulo: IE/Unicamp, jul. 2010. (Texto para discussão, n. 181). Disponível em: <http://horia.com.br/sites/default/files/documentos/texto181_politica_industrial.pdf>.

CORONEL, D.; DE AZEVEDO, A. F.; CAMPOS, A. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 103-119, jan./mar., 2014.

FERRAZ, M. B. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 227-263, 2009.

FERREIRA, P.; HAMDAN, G. Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 305-316, 2003.

KUPFER, D. Política industrial. **Econômica**, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.

PINHEIRO, M. C. *et al.* **Por que o Brasil não precisa de política industrial**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. (Texto para discussão, n. 644).

SALERNO, M. S.; DAHER, T. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (Pitce)**: balanço e perspectivas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, set. 2006.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p.163-185, abr./jun. 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos tributários**. Subsecretaria de Contencioso. Coordenação Geral de Estudos. Previsão e Análise. Diversos anos.

_____. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária de 2004** (Gastos tributários). Brasília: RF, set. 2003.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária de 2005** (Gastos tributários). Brasília: MF, set. 2004.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária de 2006** (Gastos tributários). Brasília: MF, set. 2005.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza de 2007** (Gastos tributários). Brasília: MF, set. 2006.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários** – estimativas bases efetivas – 2009. Brasília: MF, mar. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários** – estimativas bases efetivas – 2010. Brasília: MF, mar. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários** – estimativas bases efetivas – 2013. Brasília: MF, mar. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Relatórios de desonerações instituídas**. Diversos números. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas>. Acesso em: 15 fev. 2015.

APÊNDICE

A análise da evolução agregada dos gastos tributários instituídos após 2004 é relevante, ainda que a discussão esteja sujeita a todas as limitações já anteriormente destacadas no texto sobre as dificuldades de trabalhar com uma série temporal a partir dos dados desagregados e revisados pela Receita Federal do Brasil (RFB). Com o intuito de dar mais transparência e detalhamento à análise, apresenta-se a seguir o conjunto de medidas implementadas após 2004 e geradoras de gastos tributários, de acordo com a RFB, em 2013. Vale notar que as medidas implementadas que não geraram gastos tributários foram desprezadas da análise.

TABELA A.1
Medidas implementadas após 2004 e geradoras de gastos tributários

Setor beneficiado	Legislação	Valor	PIB (%)	Receita (%)	Tributo (%)	Tributo
Repenec	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento de infraestrutura da indústria petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Lei nº 12.249/2010, artigos 1º ao 5º.	32.600.000,00	0,0007	0,0042	0,1	II
Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	Dedução IRPJ. Sem prejuízo do disposto no inciso I do *caput* do art. 17, da Lei nº 11.196/2005, a partir do ano-calendário de 2006, a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ (Lei nº 11.196/2005, art. 19, § § 1º e 2º).	1.634.383.203,00	0,0329	0,2082	1,35	IRPJ
Tecnologia de Informação (TI) e Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC)	Exclusão do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real, dos custos e das despesas com capacitação de pessoal que atua no desenvolvimento de programas de computador (*software*) das empresas dos setores de T e de TIC, sem prejuízo da dedução normal (Lei nº 11.908/2009, art. 11; e Lei nº 11.774/2008, art. 13-A).	9.799.081,00	0,0002	0,0012	0,01	IRPJ
Inovar-Auto	Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores. Crédito presumido de IPI para as empresas habilitadas relativo aos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento e em engenharia e tecnologia industrial básica, limitados, em cada caso, ao valor correspondente à aplicação da alíquota de 1% sobre a base de cálculo do IPI no mês (Lei nº 12.715/2012, artigos 40 a 44; e Decreto nº 7.819/2012).	1.500.000.000,00	0,03	0,19	3,43	IPI-OI
Informática	As empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que investirem, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no país, no mínimo de 5% do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática, produzidos de acordo com processo produtivo básico definido pelo Poder Executivo, condicionados à apresentação de proposta de projeto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, farão jus aos benefícios (Lei nº 11.077, de 30/12/ 2004, art. 3 º - altera a Lei nº 10.176/2001 -art. 11 - item I, II e III).	4.369.701.570,00	0,09	0,56	10	IPI-OI
Repenec	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento de infraestrutura da indústria petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Suspensão do IPI interno incidente na aquisição no mercado interno de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, e de materiais de construção para utilização ou incorporação em obras de infraestrutura destinadas ao ativo imobilizado de pessoa jurídica beneficiária do Repenec. As suspensões convertem-se em alíquota zero após a utilização ou incorporação do bem ou material de construção na obra de infraestrutura (Lei nº 12.249/2010, artigos 1º ao 5º).	133.815.000,00	0	0,02	0,31	IPI-OI
Motocicletas	Redução a 0 (zero) da alíquota incidente na operação de crédito.	133.045.701,00	0	0,02	0,39	IOF

(Continua)

(Continuação)

Setor beneficiado	Legislação	Valor	PIB (%)	Receita (%)	Tributo (%)	Tributo
Embarcações e aeronaves	Isenção da receita auferida pelos estaleiros navais brasileiros nas atividades de construção, conservação, modernização, conversão ou reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no Registro Especial Brasileiro (Lei nº 11.774/2008, art. 3º; e Lei nº 10.865/2004, art. 8º, § 12, I, e art. 28, X.2.3. Redução a zero das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a venda ou importação de aeronaves classificadas na posição 88.02 da Tipi, suas partes, peças, ferramentais, componentes, insumos, fluidos hidráulicos, tintas, anticorrosivos, lubrificantes, equipamentos, serviços e matérias-primas a serem empregados na manutenção, na conservação, na modernização, no reparo, na revisão, na conversão e na industrialização das aeronaves, seus motores, partes, componentes, ferramentais e equipamentos (Lei nº 10.865/2004, art. 8º, § 12, VI e VII; art. 28, IV; Lei nº 11.727/2008, art. 26).	107.823.809,00	0	0,01	0,2	PIS/Pasep
ZFM	Bens novos destinados ao ativo imobilizado de PJ [pessoa jurídica] importadora estabelecida na ZFM. Suspensão da Contribuição para o PIS/Pasep – importação e da Cofins – importação, incidentes sobre bens novos destinados à incorporação ao ativo imobilizado de pessoa jurídica importadora estabelecida na ZFM. A suspensão converte-se em alíquota 0 (zero) após decorridos dezoito meses da incorporação do bem ao ativo imobilizado (Lei nº 11.196, de 2005, art. 50; Lei nº 10.865, de 2004, art. 14, § 1º; e Decreto nº 5.691, de 2006.	14.821.747,00	0	0	0,03	PIS/Pasep
Recap	Extensão do Recap aos estaleiros. Suspensão do PIS/Cofins na venda ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, quando os referidos bens forem adquiridos por Estaleiro Naval Brasileiro, no caso de aquisição ou importação de bens de capital relacionados em regulamento destinados à incorporação ao seu ativo imobilizado para utilização nas atividades de construção, conservação, modernização, conversão e reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no Registro Especial Brasileiro (REB), instituído pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, independentemente de efetuar o compromisso de exportação para o exterior de que trata o art. 13 e o § 2º da Lei nº 11.196/2005 ou de possuir receita bruta decorrente de exportação para o exterior (Lei nº 11.196, de 21/11/2005, art. 13, § 3º, II).	106,69	0	0	0	PIS/Pasep
ZFM	Mercadorias – ZFM e ALC [ALC]. Redução a 0 (zero) das alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre as receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na ZFM ou na ALC, por pessoa jurídica estabelecida fora da ZFM ou da ALC (Lei nº 10.996, de 2004, art. 2º; e Decreto nº 5.310/2004).	208.365.133,00	0	0,03	0,39	PIS/Pasep
ZFM	Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem – ZFM. Suspensão do PIS/Pasep – importação e Cofins – importação nas importações efetuadas por empresas localizadas na ZFM de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, para emprego em processo de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na ZFM com projetos aprovados pela Suframa (Lei nº 10.865/2004, art. 14-A; e Lei nº 10.925, 2004, art. 5º).	511.641.807,00	0,01	0,07	0,95	PIS/Pasep

(Continua)

(Continuação)

Setor beneficiado	Legislação	Valor	PIB (%)	Receita (%)	Tributo (%)	Tributo
Petroquímica	A contribuição devida pelo produtor ou importador de etano, propano e butano, destinados à produção de eteno e propeno, de nafta petroquímica e de condensado, incidente sobre a receita bruta decorrente da venda desse produto às centrais petroquímicas, será calculada com base na alíquota de 1%. Na apuração da contribuição no regime de não cumulatividade, a central petroquímica poderá descontar créditos calculados às alíquotas de 1,65%, decorrentes de aquisição ou importação desses produtos (Lei nº 11.196, de 21/11/2005, arts. 56 e 57; e Lei nº 12.715/2012, art. 53).	89.368.035,00	0	0,01	0,17	PIS/Pasep
ZFM	Alíquotas diferenciadas – ZFM e ALC. Alíquotas diferenciadas para as contribuições para o PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre a receita bruta auferida por pessoa jurídica industrial estabelecida na ZFM e na ALC, decorrente da venda de produção própria, consoante anteprojeto aprovado pela Suframa.	336.067.147,00	0,01	0,04	0,62	PIS/Pasep
Repenec	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento de infraestrutura da indústria petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.	152.857.445,00	0	0,02	0,28	PIS/Pasep
Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	a) Sem prejuízo do disposto no inciso I do *caput* do art. 17, da Lei nº 11.196/2005, a partir do ano-calendário de 2006, a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ. Esta exclusão poderá chegar a até 80% dos dispêndios em função do número de empregados pesquisadores contratados pela pessoa jurídica, na forma a ser definida em regulamento. Na hipótese de pessoa jurídica que se dedica exclusivamente à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, poderão também ser considerados, na forma do regulamento, os sócios que exerçam atividade de pesquisa (Lei nº 11.196, art. 19, § § 1º e 2º).	588.377.925,00	0,01	0,07	0,86	CSLL
Embarcações e aeronaves	2.1 Isenção da receita auferida pelos estaleiros navais brasileiros nas atividades de construção, conservação, modernização, conversão ou reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no Registro Especial (Lei nº 11.774/2008, art. 3º; e Lei nº 10.865/2004, art. 8º, § 12, I; e art. 28, X.2.3. Redução a zero das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a venda ou importação de aeronaves classificadas na posição 88.02 da Tipi, suas partes, peças, ferramentais, componentes, insumos, fluidos hidráulicos, tintas, anticorrosivos, lubrificantes, equipamentos, serviços e matérias-primas a serem empregados na manutenção, conservação, modernização, reparo, revisão, conversão e industrialização das aeronaves, seus motores, partes, componentes, ferramentais e equipamentos (Lei nº 10.865/2004, art. 8º, § 12, VI e VII; art. 28, IV; e Lei nº 11.727/2008, art. 26).	496.679.201,00	0,01	0,06	0,24	Cofins

(Continua)

(Continuação)

Setor beneficiado	Legislação	Valor	PIB (%)	Receita (%)	Tributo (%)	Tributo
ZFM	Bens novos destinados ao ativo imobilizado de PJ importadora estabelecida na ZFM. Suspensão da Contribuição da Cofins – importação incidente (Lei de 2004) sobre bens novos destinados à incorporação ao ativo imobilizado de pessoa jurídica importadora estabelecida na ZFM. A suspensão converte-se em alíquota 0 (zero) após decorridos dezoito meses da incorporação do bem ao ativo imobilizado.	68.285.714,00	0	0,01	0,03	Cofins
Recap	Extensão do Recap aos estaleiros. Suspensão da Cofins na venda ou na importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, quando os referidos bens forem adquiridos por Estaleiro Naval Brasileiro, no caso de aquisição ou importação de bens de capital relacionados em regulamento destinados à incorporação ao seu ativo imobilizado para utilização nas atividades de construção, conservação, modernização, conversão e reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no REB, instituído pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, independentemente de efetuar o compromisso de exportação para o exterior de que trata o art. 13 e o § 2º da Lei nº 11.196/2005 ou de possuir receita bruta decorrente de exportação para o exterior (Lei nº 11.196, de 21/11/2005, art. 13, § 3º, II).	491,44	0	0	0	Cofins
ZFM	Mercadorias – ZFM e ALC. Redução a 0 (zero) das alíquotas da Cofins incidente sobre as receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na ZFM ou na ALC, por pessoa jurídica estabelecida fora da ZFM ou da ALC (Lei nº 10.996, de 2004, art. 2º; Decreto nº 5.310/2004; e Lei nº 11.945/2009).	961.685.228,00	0,02	0,12	0,47	Cofins
ZFM	Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem – ZFM. Suspensão da Cofins – importação, nas importações efetuadas por empresas localizadas na ZFM, de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, para emprego em processo de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na ZFM com projetos aprovados pela Suframa (Lei nº 10.865/2004, art. 14-A; e Lei nº 10.925/2004, art. 5º).	2.361.497.090,00	0,05	0,3	1,16	Cofins
Petroquímica	A contribuição devida pelo produtor ou importador de etano, propano e butano, destinados à produção de eteno e propeno, de nafta petroquímica e de condensado, incidente sobre a receita bruta decorrente da venda desse produto às centrais petroquímicas, será calculada com base na alíquota de 1%. Na apuração da contribuição no regime de não cumulatividade, a central petroquímica poderá descontar créditos calculados às alíquotas de 7,6%, decorrentes de aquisição ou importação desses produtos (Lei nº 11.196, de 21/11/2005, arts. 56 e 57; e Lei nº 12.715/2012, art. 53).	412.467.855,00	0,01	0,05	0,2	Cofins
ZFM	Alíquotas diferenciadas para as contribuições PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre a receita bruta auferida por pessoa jurídica industrial estabelecida na ZFM ou na ALC, decorrente da venda de produção própria, consoante projeto aprovado pela Suframa.	1.544.356.349,00	0,03	0,2	0,76	Cofins

(Continua)

(Continuação)

Setor beneficiado	Legislação	Valor	PIB (%)	Receita (%)	Tributo (%)	Tributo
Produtos químicos e farmacêuticos	21.1 Redução a zero das alíquotas do PIS/Pasep, da Cofins, incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a operação de importação dos produtos químicos classificados no capítulo 29 da NCM; produtos químicos intermediários de síntese, classificados no capítulo 29 da NCM; produtos destinados ao uso em hospitais, clínicas e consultórios médicos e odontológicos, campanhas de saúde realizadas pelo poder público, laboratório de anatomia patológica, citológica ou de análises clínicas, classificados nas posições 30.02, 30.06, 39.26, 40.15 e 90.18, da NCM.	664.184.716,00	0,01	0,08	0,33	Cofins
TOTAL		**16.331.824.354,13**	**0,31**	**2,07**		

Fonte: Demonstrativos analisados para o período.
Elaboração dos autores.
Obs.: ZFM – Zona Franca de Manaus; Recap – Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras; II – Imposto de Importação; IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica; IPI-OI – Imposto sobre Produtos Industrializados-Operações Internas; IOF – Imposto sobre Operações Financeiras; PIS/Pasep – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; Tipi – Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados; Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus; NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bianca Ramos Fonseca de Sousa (estagiária)
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro - RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO