

# **Política Industrial no Brasil nos Anos 2000: uma análise sob a perspectiva da execução orçamentária da União**

Wander M. Moreira Ulhôa\*  
Marisa dos Reis A. Botelho\*  
Ana Paula M. de Avellar♦

## **Resumo**

O objetivo deste artigo é analisar a implementação da política industrial no Brasil nos anos 2000 a partir das informações da execução orçamentária da União. Como procedimento metodológico, sistematiza-se as informações da execução orçamentária da União, assim como o demonstrativo de “benefícios tributários” da Receita Federal do Brasil. Desta forma, pretende-se, por meio da análise do processo de execução orçamentária e dos “benefícios tributários”, verificar a intensidade que as políticas industriais alcançaram efetivamente no âmbito das políticas públicas. Dentre os resultados encontrados, observa-se que, de fato, foram elaborados diversos documentos para guiar e coordenar as políticas industriais que, em grande medida, foram contemplados nas leis orçamentárias. Entretanto, o problema observado é que a execução orçamentária ocorreu de forma desordenada e não integrada com os objetivos e metas delineados nos respectivos documentos, demonstrando a debilidade institucional da política industrial.

**Palavras Chaves:** Política Industrial, Execução Orçamentária, Brasil.

## **ÁREA 7: TRABALHO, INDÚSTRIA E TECNOLOGIA**

## **Introdução**

Mudanças importantes ocorreram nos últimos anos no padrão de intervenção das políticas públicas brasileiras. No tocante à política industrial e de inovação, há diferenças relevantes entre os períodos de 1995-2002, em que não houve nenhum arcabouço institucional que contemplasse a política industrial, e 2003-13, quando há nítida intenção de constituir amplo arcabouço com fins de promover o desenvolvimento industrial.

A análise das mudanças no arcabouço da política industrial é o tema deste artigo, cujo objetivo principal é o de analisar a implementação da política industrial no Brasil nos anos 2000 a partir das informações da execução orçamentária da União.

Como procedimento metodológico, sistematiza-se as informações da execução orçamentária da União, assim como o demonstrativo de “benefícios tributários” da Receita Federal do Brasil. Desta forma, pretende-se, por meio da análise do processo de execução orçamentária e dos

---

\* Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Doutorando no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: wulhoa@yahoo.com.br

\* Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Professora Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: botelhomr@ufu.br

♦ Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Adjunto 4 do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pesquisadora do CNPq e Fapemig. E-mail: anaavellar@ie.ufu.br

“benefícios tributários”, verificar a intensidade que as políticas industriais alcançaram efetivamente no âmbito das políticas públicas.

O trabalho está organizado em quatro seções além desta breve introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta as referências conceituais da política industrial e a importância do papel do Estado. Na segunda seção apresenta-se, brevemente, as relações entre a política macroeconômica e a política industrial no período de 1995 a 2013, destacando que no período 1995-2002 não há um arcabouço institucional para a política industrial, entretanto, a partir de 2003, diversas diretrizes são estabelecidas para a política industrial. Estas diretrizes são apresentadas na terceira seção, onde se descreve os principais objetivos de cada documento da política industrial. Na quarta seção, que contém a parte empírica do trabalho, procura-se verificar se as intenções da política industrial foram contempladas na execução orçamentária e nos “benefícios tributários” e, ainda, se o incremento dos gastos públicos contribuiu para alcançar os objetivos delineados na política industrial. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## 1. Concepções e fundamentos da política industrial

As políticas públicas de estímulos e/ou coordenação foram imprescindíveis ao padrão de desenvolvimento econômico brasileiro desde meados do século XX, tendo sido a intensidade e abrangência destas políticas consoantes às necessidades de promover a aproximação à fronteira tecnológica. Trata-se de reconhecer que o papel do Estado é condição *sine qua non* à aceleração do processo de industrialização, pois do contrário, vale dizer, por vias do “livre mercado” seriam muitos lentas ou mesmo obstadas.

(...) a **proposição fundamental** que se pretende [reconhecer] é que o **grau de abrangência e de intensidade** a ser imprimido à **política industrial** depende da **distância de cada país em particular em relação à fronteira tecnológica**. Especialmente no campo das tecnologias novas (ou mais promissoras). Neste sentido, quanto maior este hiato, maior o grau de abrangência e intensidade requerido por parte da política industrial orientada (...) para a promoção da eficiência dinâmica (schumpeteriana) (BAPTISTA, 1997, p. 94, grifos no original)

Do ponto de vista das experiências históricas, embora se reconheça as especificidades de cada país, não se pode negar a existência de algum arcabouço institucional (proteção ao mercado externo, estímulos fiscais, subsídios, agências públicas de desenvolvimento industrial, entre outros) no sentido de estimular e/ou coordenar as atividades industriais em direção à fronteira tecnológica.

Assim é que o aparato público de governança (orientador e indutor) é intrínseco aos processos de desenvolvimento econômico bem sucedidos. É nesta perspectiva, então, que se pode afirmar que “o fomento à indústria nascente (mas, convém ressaltar, não exclusivamente via

proteção tarifária) foi a chave do desenvolvimento da maioria das nações (...)” (CHANG, 2004, p. 26).

Na verdade, o autor supracitado destaca, a partir de amplo resgate histórico, que a amplitude da intervenção estatal guardou relação direta com a distância com a “fronteira tecnológica”, assim como não dispensou instrumentos para obstar as transferências de novos métodos produtivos aos mercados externos. Ele cita, ainda, tantos outros métodos (lícitos ou não) de intervenção do Estado que nos dias atuais são condenados pelas nações desenvolvidas e os organismos multilaterais.

Do mesmo modo, CIMOLI et al., (2007, p. 66) destacam que “um elemento fundamental dos países que conseguiram equiparar-se com sucesso aos países líderes durante os séculos XIX e XX residiu no apoio governamental ao processo de emparelhamento, envolvendo várias formas de proteção e subsídios diretos e indiretos”. Ainda nesta perspectiva, estes autores destacam que há parâmetros de “regularidades”, a despeito das especificidades intrínsecas a cada experiência e dos distintos contextos históricos. São eles: i) agências públicas; ii) estímulos para modernização tecnológica; iii) recompensa aos melhores desempenhos; iv) instrumentos para obstar o comportamento rentista e a inércia; v) incorporação dos paradigmas tecnológicos mais dinâmicos.

Nosso propósito aqui, é enfatizar a importância da construção do aparato institucional público nas distintas experiências históricas, enquanto estratégia de desenvolvimento sistêmico que induz e/ou estimula o aparelho produtivo a mitigar as defasagens em relação aos padrões técnicos internacionais. Assim, conforme destacamos anteriormente, a intensidade e a abrangência é função do afastamento dos padrões estabelecidos no sistema produtivo internacional. Neste sentido, Baptista (1997) propõe que a extensão das políticas industriais depende da “estrutura herdada”, considerando os seguintes aspectos: setorial, institucional e patrimonial.

Do ponto de vista setorial, a autora aponta que a rentabilidade das firmas, associada ao seu perfil alocativo e aos ativos em um segmento específico, não obstante a possibilidade de lucros extraordinários no mercado local, pode não coincidir com os segmentos mais dinâmicos no mercado externo, seja na perspectiva do crescimento de demanda, seja na capacidade de geração de progresso técnico. Assim, o desenvolvimento econômico, neste contexto, por via das forças de mercado conduziria o país a reforçar as atividades produtivas menos dinâmicas, ampliando as defasagens em relação à fronteira tecnológica.

[...] a **abrangência e intensidade** das **políticas industriais dependem**, crucialmente, da dimensão setorial da **estrutura herdada** (ou 'estado inicial') de economias específicas. E estas diferenças não são meramente de grau (embora também o sejam). Afinal, políticas orientadas para a promoção da eficiência dinâmica adquirem contornos muito distintos se esta meta - que é um 'alvo móvel' - envolver mudanças de maior amplitude no perfil setorial do padrão alocativo. Trata-se, enfim, de **fomentar processos de criação de vantagens competitivas (absolutas) e não de reforçar o padrão de vantagens competitivas reveladas** (o que os mecanismos endógenos de mercado fazem com eficiência). (BAPTISTA, 1997, p.102, grifo no original).

É o Estado, enquanto instituição de coordenação, associado aos demais aparatos institucionais (inclusive privados), quem pode guiar o processo de desenvolvimento econômico no sentido de reduzir as “defasagens” *vis-à-vis* ao núcleo dinâmico. Neste sentido, a política macroeconômica, por exemplo, é um instrumento privilegiado de estímulo à atividade produtiva em função das variáveis chaves (câmbio, juros, regime tributário, etc.) que podem interferir nos padrões históricos de desenvolvimento dos mercados e/ou condicionar as estratégias das firmas (tecnológicas, organizacionais, etc.) evitando, assim, condutas inerciais ou avessas ao risco. É fato, portanto, que a política macroeconômica é condição necessária, porém, insuficiente, para moldar estruturas microeconômicas (rotinas, condutas, processos, inovação, etc.). Mas, associada às demais macro-instituições, também são capazes de modificar os parâmetros regulatórios, podendo contribuir para ampliar os ganhos competitivos.

Há, nesta perspectiva, o caráter de reciprocidade e complementaridade, o que é bastante distinto da dominância das políticas macroeconômicas em detrimento das políticas industriais (CORDEN, 1980). Igualmente, é imperioso reconhecer que longos processos de instabilidade macroeconômica desencadeiam desorganização dos aparatos institucionais, bem como dos sistemas produtivos.

Do ponto de vista histórico, entretanto, não se pode negligenciar que as políticas macroeconômicas e industriais são por natureza interdependentes, até porque os instrumentos não raro se confundem. É o caso, por exemplo, da política fiscal via sistema tributário e/ou isenção/estímulos fiscais que podem modificar os padrões de competitividade. Do mesmo modo, é improvável que longos períodos de juros elevados e/ou câmbio valorizado não repercutam negativamente no sistema produtivo, anulando os objetivos da política industrial.

Em contextos de desregulamentação e enfraquecimento do arcabouço institucional do Estado existem pressões dos organismos multilaterais e dos países desenvolvidos no sentido de privilegiar as “vantagens comparativas” ou as “vantagens da economia mercado”, enfatizando os instrumentos de estabilização monetária como condição necessária e suficiente ao progresso econômico, visão que enfatiza a obsolescência das políticas industriais.

É preciso ponderar, por fim, as influências das “quase-firmas” (empresas estrangeiras) no âmbito da política industrial, o que nos remete à questão patrimonial. Neste aspecto, Baptista (1997) destaca que o arcabouço institucional da política industrial deverá privilegiar a firma nacional, até porque as “quase-firmas” se inserem numa lógica em que seu perfil alocativo e ativos estão condicionadas às estratégias globais de inserção determinadas externamente. Todavia, as “quase-

firmas” são agentes econômicos que podem e devem induzir as firmas locais aos padrões dinâmicos através, por exemplo, da formação de redes de aprendizado interativo.

Desta forma, as “quase-firmas” podem desempenhar a função, guiadas pela macro-estrutura institucional, de acelerar o progresso econômico, particularmente por meio do processo de inovação tecnológica. Assim, é imprescindível que se estabeleçam parâmetros de interação entre os agentes econômicos (firmas e quase-firmas) coordenados/orientados por políticas de promoção à competitividade. Pode-se, inclusive, considerar alguns objetivos desta interação, seja o incremento do emprego nas áreas de P&D, a expansão das exportações de bens com maior intensidade tecnológica, ou ainda, reduções dos coeficientes de importação.

A partir deste referencial conceitual, a próxima seção dedica-se à uma breve apreciação das relações entre as políticas industrial e macroeconômica no período recente na economia brasileira.

## 2. Política industrial e política macroeconômica: 1995 a 2013

Dois períodos distintos podem ser identificados para a análise das relações entre a política macroeconômica e a política industrial no Brasil no período recente. Um primeiro, entre 1995 e 2002, em que o foco das políticas foi o processo de estabilização monetária, e um segundo período, entre 2003 e 2013, em que se retoma, com maior ênfase, a prática de políticas industriais.

Do ponto de vista da estratégia da estabilização monetária, há de se reconhecer a importância daquele processo para o conjunto da economia brasileira. O problema, a rigor, não é o fim que se desejava, mas os meios empregados, que constrangeram a autonomia da política macroeconômica enquanto um instrumento para coordenar e/ou guiar as políticas industriais e de inovação, assim como para induzir especializações no comércio exterior em cadeias produtivas de maior valor agregado, vale dizer, com maior incremento tecnológico.

Não se pode perder de vista, entretanto, que o constrangimento da política macroeconômica à política industrial não é algo involuntário no sentido que se pretende curar a doença (no caso a inflação) e o remédio (câmbio e juros, por exemplo) geram efeitos colaterais (perda de competitividade industrial, por exemplo), ao contrário. O que é necessário apreender é que houve intencionalidade, por isso o desenvolvimento industrial e tecnológico deveria ocorrer em conformidade com os parâmetros de mercado, com um papel destacado para as transnacionais.

A perda de posição do Brasil no contexto do investimento direto internacional tem que ver com instabilidade macroeconômica interna e também a continuidade de **políticas industrial e comercial inconsistentes** com as tendências internacionais (...) com a consolidação da estabilização e a reversão das **políticas comerciais e industriais anacrônicas** da década passada, novas perspectivas se abrem para o processo de reestruturação das operações das filiais estrangeiras aqui localizadas na direção dos padrões internacionais. [Ademais], doses maiores das **políticas comerciais e industriais habituais pareceriam apenas acentuar a ineficiência industrial**, deteriorar a competitividade e ratificar a estagnação da taxa de crescimento da produtividade. Da mesma forma, doses

maiores de estímulos fiscais ao crescimento pareceriam apenas acentuar a escalada inflacionária. (FRANCO, 1996, p. 10-11, grifos nossos).

A economia brasileira, a partir dos anos 90, notadamente, no período pós-1994, modificou o arcabouço político-institucional gerando uma inversão dos pressupostos estabelecidos no período comumente chamado de “estado nacional-desenvolvimentista”, pois a ação do Estado enquanto agente coordenador e orientador da atividade econômica industrial praticamente desapareceu, restando apenas programas e/ou estímulos dispersos no conjunto do aparelho de Estado. Daí não se pode concluir, entretanto, que o papel do Estado, neste contexto, fosse algo amorfo ou indiferente ao sistema econômico, ao contrário, o que desejamos ressaltar é que a própria condução da política macroeconômica reverberava no sentido de alcançar os objetivos desejados.

A par desta perspectiva, houve expressiva redução dos incentivos fiscais derivados da política industrial, e/ou dos estímulos ao desenvolvimento regional, no período pós anos 1990, conforme se demonstrará na seção seguinte.

Neste período, não se pode afirmar que houve escassez de fundos públicos para financiar as ações de políticas industriais e de inovação, pois, de um lado, verificou-se expansão das receitas públicas, ainda que de forma desordenada e com efeitos nocivos à competitividade da indústria nacional, especialmente num contexto de acirrada concorrência externa, por outro, houve redução expressiva das desonerações tributárias.

Com o Plano Real, o processo de estabilização monetária apoiou-se de forma ostensiva na política cambial – valorização da moeda – e na política monetária – juros reais. Os desdobramentos desta associação – câmbio e juros – geraram desequilíbrios no balanço de pagamentos induzindo forte desajuste, de natureza financeira, nas contas públicas. É evidente, então, que os desequilíbrios das contas públicas, potencializadas pelas crises externas, impuseram uma nova perspectiva para o regime fiscal brasileiro. Não é por acaso, portanto, que a execução orçamentária da despesa primária seja variável de ajuste para garantir a plena execução das despesas financeiras, sem pressionar demasiadamente as disponibilidades de caixa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). É por isso que

no processo de formulação da política industrial brasileira, as metas fiscais [*especialmente, de superávit primário*] vem restringindo severamente o tipo de instrumentos e o alcance dos programas governamentais. Evidentemente, as restrições fiscais são condicionantes importantes das disponibilidades de recursos e da viabilidade de algumas iniciativas de política industrial. Condições fiscais restritivas impõem maior seletividade nas ações de política industrial e exigem metas mais modestas. Assim, de forma paradoxal, as restrições fiscais acabam limitando o escopo e a escala da contribuição que a política industrial poderia prestar para melhorar, a médio e longo prazos, o ambiente macroeconômico e aumentar os graus de liberdade da política econômica. (LAPLANE, 2003, p. 326).

Do ponto de vista externo, não se pode negligenciar os efeitos da abertura comercial no encadeamento das estruturas produtivas, assim como os efeitos da política cambial.

Se, por um lado, o incremento das importações provocou descontinuidades nos elos das cadeias produtivas locais, como ocorreu com a redução do valor adicionado na indústria, por outro lado, houve ganhos de produtividade com efeitos virtuosos em relação à algumas cadeias produtivas. Todavia, no período após o Plano Real a taxa de câmbio situava-se num patamar bastante desfavorável ao setor exportador, cenário que permaneceu inalterado até janeiro de 1999, quando da desvalorização cambial. Ademais, o custo do financiamento (taxas de juros) permaneceu bastante elevado no período em tela, em razão da política monetária restritiva, deteriorando, assim, as condições de competitividade externa.

Assim, os objetivos da política macroeconômica no período de 1995 a 2002 em quase nada convergiram para promover e/ou estimular as estruturas de produção nacional, assim como a inserção externa comercial, até porque a variável primaz era o processo de estabilização monetária. Ademais, há de se considerar que não houve qualquer arcabouço institucional que definisse prioridades e/ou metas à política industrial, donde se sugere que a coordenação e orientação à atividade industrial e a inserção externa dar-se-ia por parâmetros de mercados.

Diferentemente, no período subsequente, estabeleceram-se diversas diretrizes e/ou metas para a Política Industrial, inobstante a condução da política macroeconômica pouco tenha se modificado em relação aos anos de 1999 a 2002, em que adotou-se a política de câmbio flutuante, o regime de metas de inflação e a geração de superávits primários. Tanto é assim que o superávit primário permaneceu em patamares bastante elevados, o que permitiu redução da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) de 58,3% do PIB, em 2002, para 33,8% do PIB, em agosto de 2013. Da mesma forma, houve redução bastante expressiva dos encargos da dívida pública, em razão dos menores patamares das taxas de juros (SELIC) e do crescimento do PIB, notadamente no período de 2003-2010, com taxa média de 4,4% a.a.

Nesse contexto, os menores patamares das taxas de juros a partir de 2003, assim como os maiores níveis da atividade econômica, permitiram acomodar as despesas financeiras sem pressionar demasiadamente as despesas não-financeiras (primárias), gerando, desta forma, redução na dívida líquida do setor público (SANTOS, 2013). De todo modo, é bom que se diga que, a despeito do enorme esforço fiscal no período pós-1999, o superávit primário foi insuficiente para suportar os juros do setor público, pois estas despesas, entre 2002-2012, representaram, em média, 6,33% do PIB.

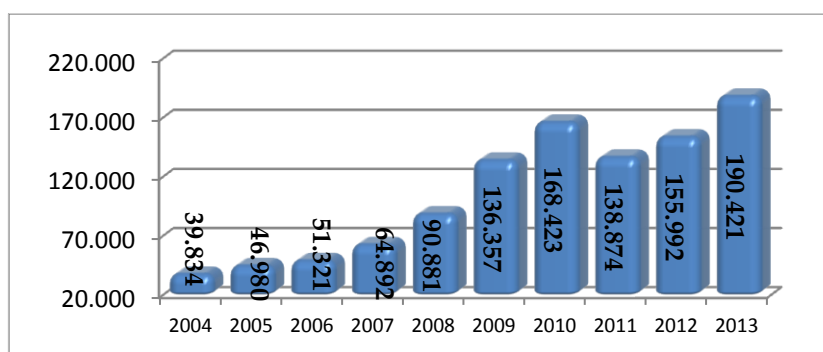
De qualquer forma, a expansão do produto permitiu forte incremento das receitas tributárias e dos gastos (despesas primárias), gerando efeitos positivos nos níveis de investimento público e

gastos sociais. Conforme destacamos anteriormente, não houve alterações no modelo de gestão da política macroeconômica, mas é imperioso reconhecer que há importantes alterações do padrão de intervenção do Estado *vis-à-vis* o período imediatamente anterior (1995-2002). O papel do Estado foi decisivo para a expansão da demanda agregada, especialmente por meio do gasto público. Nesta perspectiva CORRÊA & SANTOS (2013, p. 51) afirmam:

[...] o crescimento, especialmente depois de 2006, fora fortemente condicionado pelos componentes internos, com ênfase especial no papel do Estado: (i) através das políticas sociais e das decisões quanto à dinâmica do salário-mínimo; (ii) por meio do crédito dos bancos públicos; (iii) através do investimento público (diretamente e via estatais) e de ações em prol do investimento privado (BNDES).

Em vista das considerações anteriores, acreditamos que não se pode entender a expansão do período pós-2003 sem considerar o incremento dos desembolsos do sistema BNDES, conforme observamos no Gráfico 1, cujos efeitos foram determinantes ao financiamento do investimento privado e, por conseguinte, na sustentação dos níveis de demanda efetiva bastante robustos, notadamente, no período pós-2008.

GRÁFICO 1: Desembolso Anual do Sistema BNDES (R\$ bilhões)

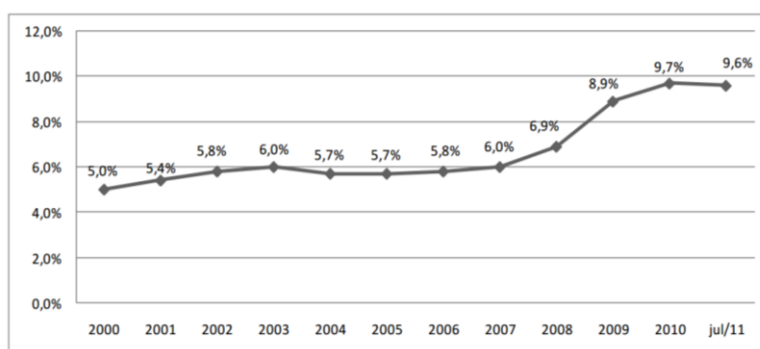


FONTE: BNDES (2014)

Assim, os financiamentos concedidos pelo BNDES no período imediatamente após a crise de 2008 foram decisivos para recuperar e ampliar os níveis de investimento. O Gráfico 2 mostra a forte expansão do crédito disponibilizado pelo BNDES.



GRÁFICO 2: Evolução do Crédito do BNDES – em % do PIB (2000-2011)



FONTE: LAMENZA & PINHEIRO & GIAMBIAGI (2011, p.48) *apud* COUTO & TRINTIM (2012, p. 11)

Do ponto de vista da política industrial, há de se observar que os desembolsos do sistema BNDES estão concentrados, em grande medida, em setores *non-tradables*. Tanto é assim que, se consideramos o período em tela (2003-2013), constatamos que mais da metade dos desembolsos foram para os setores de comércio e serviços, especialmente, eletricidade e gás, transporte terrestre, comércio e administração pública, conforme apresentado na Tabela 1.

TABELA 1: Desembolso Anual do Sistema BNDES (Bilhões R\$) - Setor CNAE

Discriminação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>AGROPECUÁRIA</b>	6.930,2	4.058,6	3.422,6	4.997,8	5.594,5	6.855,7	10.126,3	9.759,0	11.362,2	18.662,2
<b>IND. EXTRATIVA</b>	242,6	337,7	1.457,9	1.050,5	3.310,7	3.219,3	1.513,6	3.579,0	1.825,3	4.055,7
<b>IND. TRANSF.</b>	15.526,2	23.032,6	25.663,0	25.395,4	35.710,3	60.302,2	77.255,2	40.270,4	45.861,0	53.959,8
<b>COMÉRCIO E SERVIÇOS</b>	17.134,8	19.551,1	20.774,5	33.448,0	46.262,5	65.979,1	79.527,7	85.265,0	96.943,7	113.741,3
<b>TOTAL</b>	39.833,8	46.980,0	51.318,0	64.891,7	90.878,0	136.356,3	168.422,8	138.873,4	155.992,2	190.419,0

FONTE: BNDES (2014)

Todavia, este contexto não foi suficiente para arrefecer o bom desempenho do setor exportador brasileiro que foi alavancado pela demanda das economias centrais, especialmente a China, que contribuiu expressivamente com o crescimento do comércio internacional. As exportações brasileiras que em 2003 foram de US\$ 73,08 bilhões, passaram para US\$ 256,04 bilhões em 2011. O crescimento médio no período foi de 18,7% e o bom desempenho pode ser explicado principalmente pelos preços das *commodities* (CORRÊA; SANTOS, 2013)

Em vista do exposto não se pode negar os efeitos benéficos para economia do ponto de vista do crescimento do produto e dos investimentos, cujos impactos no nível de renda foram expressivos. O problema é que a expansão das vendas externas reafirmou o padrão de especialização do comércio exterior brasileiro em bens primários (intensivos em recursos naturais e/ou trabalho). A Tabela 2 mostra a evolução dos produtos básicos em detrimento aos manufaturados.

TABELA 2: Brasil: Exportação por Fator Agregado. Participação (%) em relação ao total

ANO	BÁSICOS	SEMI-MANUF.	MANUF.
2000	22,8	15,4	59,0
2001	26,4	14,2	56,5
2002	28,1	14,9	54,7
2003	29,0	15,0	54,3
2004	29,6	13,9	54,9
2005	29,3	13,5	55,1
2006	29,2	14,2	54,4
2007	32,1	13,6	52,3
2008	36,9	13,7	46,8
2009	40,5	13,4	44,0
2010	44,6	14,0	39,4
2011	47,8	14,1	36,3
2012	46,8	13,6	37,5
2013	46,7	12,6	38,7

FONTE: MDIC (2014) – OBS: Não inclui operações especiais.

Este processo de incrementos de bens primários em detrimento aos bens manufaturados não é resultado apenas do bom desempenho dos preços externos das *commodities*, mas é parte integrante dos efeitos do processo de abertura comercial, a partir dos anos de 1990, e da valorização cambial, cujos efeitos mais nocivos se relacionam com o setor industrial em razão da sistemática perda de competitividade. Ademais, outros argumentos podem ser arrolados, como argumentam Corrêa & Santos (2013, p. 26):

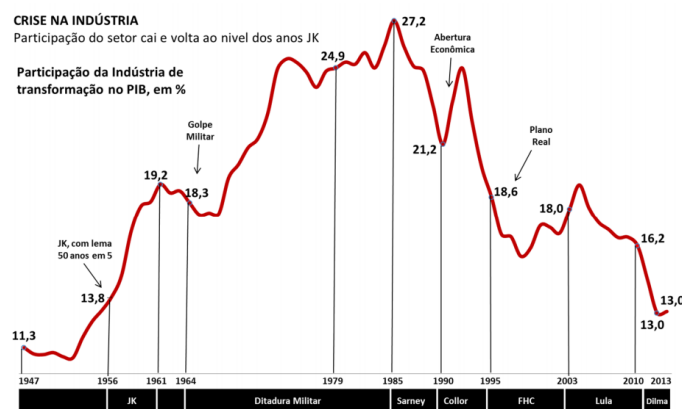
O atraso na adoção de uma política industrial mais contundente e a contínua apreciação da moeda nacional nos anos estudados causaram influência negativa no progresso dos ramos mais complexos da indústria, ademais de uma atuação agressiva da China na ocupação dos mercados de bens manufaturados. Ou seja, o processo de crescimento ocorreu com uma problematização do perfil industrial da economia nacional. Na verdade, seguimos o argumento de que houve uma “não transformação” da estrutura produtiva brasileira, enquanto, em nível mundial, ocorreram avanços tecnológicos importantes além de uma modificação da geografia da produção e do formato do comércio mundial que avançou na operação através de cadeias globais.

Neste cenário, os setores industriais de “alta tecnologia” e “média-alta tecnologia” apresentaram coeficientes de penetração das importações maiores. Vejamos alguns exemplos (FIESP, 2014): equipamentos de instrumentação médico-hospitalar (60,3%), máquinas para escritório e equipamentos de informática (54,6%), material eletrônico e aparelhos de comunicação (51%), tratores, máquinas e equipamentos para agricultura (49,1%); máquinas, aparelhos e equipamentos elétricos (41,6%), outros equipamentos para transporte (39,5%); farmacêuticos (35%)

e químicos (33,6%). Ainda em conformidade com as informações da FIESP (2014) para o conjunto da indústria de transformação, o componente de penetração das importações passou no agregado de 10,5% (2003) para 23,7% (2013).

Portanto, num cenário de tantas adversidades, ou melhor, de competitividade obstada, seja por determinantes macroeconômicos (câmbio, juros, tributários, entre outros) ou institucionais (falta de coordenação na política industrial), pode-se concluir que o desempenho da indústria de transformação, especialmente após os anos de 1990, apresenta características econômicas regressivas. O Gráfico 3 é bastante emblemático no sentido de demonstrar a intensidade da perda relativa vis-à-vis ao PIB num período muito curto de tempo.

GRÁFICO 3: Brasil: Evolução da Participação da Indústria de Transformação no PIB: 1947-2013



FONTE: IBGE. Metodologia BONELLI & PESSOA, 2010 *apud* FIESP (2014a)

A observação da tendência indicada no gráfico leva diversos autores a postular a existência de um processo de desindustrialização em curso na economia brasileira (IEDI, 2007; OREIRO; FEIJÓ, 2010; OREIRO et al., 2011). Portanto, as políticas industriais do período recente ainda não foram suficientes para contrapor-se ao enfraquecimento competitivo da indústria nacional.

Doravante, apresenta-se, de forma bastante resumida, os principais objetivos de cada documento da política industrial, assim como as repercussões da política macroeconômica na atividade industrial e na inserção externa para, posteriormente, aferir se a execução orçamentária do Governo Federal contemplou as diretrizes da política industrial no período de 2003 a 2013.

### 3. Diretrizes e perspectivas da política industrial a partir de 2003: PITCE, PDP E PBM

As Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 26 de novembro de 2003, foi sem dúvida, o primeiro passo desde os anos de 1990 no sentido de reconhecer a necessidade de construir um arcabouço institucional guiado por políticas públicas que

pudessem orientar e induzir o processo de desenvolvimento econômico e industrial. Neste sentido, a PITCE estabeleceu 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.

Diante de tais objetivos, o Governo estabeleceu as seguintes ações consideradas prioritárias:

- 1) Linhas de Ação Horizontais: (a) inovação e desenvolvimento tecnológico; (b) inserção externa/exportação; (c) modernização industrial; (d) melhoria do ambiente institucional / ampliação da capacidade e escala produtiva.
- 2) Opções Estratégicas: (a) semicondutores; (b) software; (c) bens de capital; (d) fármacos e medicamentos.
- 3) Atividades Portadoras de Futuro: (a) biotecnologia; (b) nanotecnologia; (c) energias renováveis.

Do ponto de vista da articulação institucional, um passo importante nesse período foi a criação da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), como órgão articulador e condutor da política industrial.

Em geral, se avalia que a PITCE representou ganhos no sentido de estabelecer um arcabouço institucional para a ação governamental (CANO; SILVA, 2010), assim como contemplou várias das ações propostas nas leis orçamentárias, conforme veremos adiante. Todavia, talvez o maior problema foi a incompatibilidade da política macroeconômica (câmbio e juros, especialmente) com as estratégias estabelecidas na PITCE.

A PITCE foi substituída pela PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) para vigorar no período 2008-11. A PDP foi delineada com uma abrangência bastante superior à PITCE, tanto do ponto de vista de incorporar novos setores produtivos, assim como na disponibilidade de recursos orçamentários, fiscais (desonerações tributárias), créditos direcionados aos objetivos do programa, subvenções econômicas e na ampliação dos financiamentos via o sistema BNDES.

Os objetivos gerais foram delineados em quatro macro-metas, conforme ilustra a Figura 1: ampliação do investimento fixo, ampliação das exportações, elevação do gasto privado em P&D e dinamização das MPEs.

FIGURA 1: Macro-metas da PDP



Fonte: [www.pdp.gov.br](http://www.pdp.gov.br)

Se tomarmos os resultados prospectivos da PDP perceberemos que ficaram bastante aquém das metas estabelecidas. Todavia, a crise desencadeada a partir da economia norte-americana (*subprime*) impôs severas limitações no cenário macroeconômico interno e externo, tendo repercussões nada desprezíveis sobre os níveis de investimentos domésticos e demanda externa, cujos efeitos também afetaram o nível de atividade econômica no Brasil. É imperioso reconhecer, ainda, que a política econômica permaneceu distante dos objetivos da política industrial, especialmente no quesito taxa de câmbio. Segundo Cano e Silva (2010, p. 18),

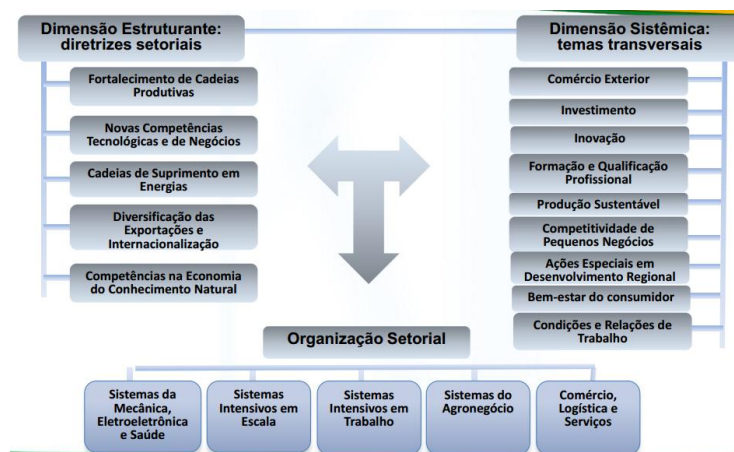
Além dos efeitos da crise internacional, há que se considerar as consequências perversas da valorização do real, não apenas sobre as exportações, mas também sobre as importações, que vêm aumentando consideravelmente. Se não bastassem os efeitos negativos em termos dos saldos na balança comercial, há em curso um processo de perda de espaços também no mercado interno. O quadro torna-se ainda mais tenebroso quando se considera a intensidade tecnológica da pauta de exportações (que vem regredindo a passos largos) e da pauta de importações (em sentido oposto).

O Plano Brasil Maior (PBM), substituto da PDP para o período 2011-14, emergiu em uma conjuntura macroeconômica bastante adversa, com taxas de investimento e crescimento descendente, assim como o cenário externo apresentava perspectivas pouco animadoras do ponto de vista do comércio exterior. Associado ao contexto externo desfavorável, somava-se o câmbio valorizado que obstava os esforços de uma inserção externa ancorada em setores dinâmicos e com capacidade de gerar progresso técnico. Vale observar que os formuladores da nova política industrial assumiram os efeitos deletérios da política cambial no setor externo. Assim, reconheceu-se que a política econômica de forma geral não estava em consonância com a política industrial, de modo que houve a necessidade de ampliar os instrumentos compensatórios para inibir os efeitos que obstavam a competitividade da empresa nacional. Eis, portanto, o que se propõe no PBM:

O Plano adotará medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações para iniciar o enfrentamento da apreciação cambial, de avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas.

Neste contexto, o foco do PBM foi a inovação tecnológica e o adensamento produtivo, sendo que as diretrizes dos projetos e programas foram contempladas em duas dimensões: a) estruturante e b) sistêmica, conforme visto na Figura 2.

FIGURA 2: Dimensões do PBM



Fonte: [www.brasilmaior.mdic.gov.br](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br)

Em relação às metas estabelecidas no PBM, ainda não é possível se ter um diagnóstico preciso dado o pouco tempo transcorrido e a ausência de dados consolidados. Entretanto, os primeiros resultados mostram distância em relação às metas estabelecidas.

Ao fazer um balanço do PBM, tendo como referência sua institucionalidade, Schapiro (2014, p. 259) conclui que

embora a política industrial tenha galgado passos na construção de uma nova institucionalidade, desde a criação da ABDI até a formalização da governança do PBM em um decreto, há ainda carências de institucionalização neste campo. Se os diagnósticos de competitividade e os objetivos macro e microeconômicos são relativamente conhecidos, o desafio a se enfrentar é o da construção de um desenho institucional, efetivo e legítimo, que favoreça um processo de tomada de decisão dinamicamente consistente e menos sujeito aos interesses imediatos das coalizões distributivas.

A próxima seção, que contém a parte empírica do trabalho, avança na discussão da implementação da política industrial no Brasil nos anos 2000, a partir das informações da execução orçamentária da União.

#### 4. Política industrial e execução orçamentária no período 2003-13

A partir de 2003, conforme destacado anteriormente, foram elaborados um conjunto de documentos no sentido de estabelecer diretrizes para a política industrial. Em face deste cenário, o que nos interessa neste item é constatar se as intenções expressas nestes documentos traduziram-se efetivamente em programas e/ou estímulos contemplados no Orçamento Geral da União (OGU). Assim, o método utilizado é a análise orçamentária, notadamente através dos gastos (despesas) e do

sistema tributário (benefícios tributários), no período de 2003 a 2013, de modo a averiguar se, de fato, as intenções políticas reverberaram no arcabouço orçamentário e tributário enquanto instrumentos privilegiados da intervenção pública.

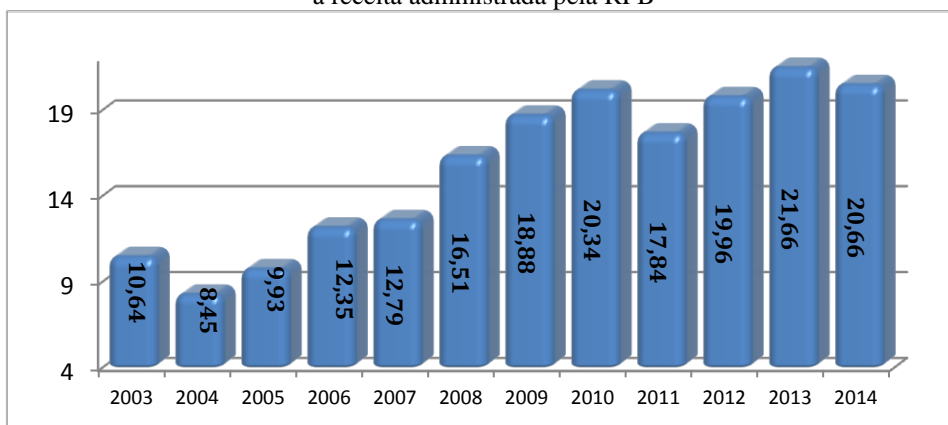
Desta forma, o instrumento mais adequado para constatar os estímulos à política industrial, do ponto de vista do sistema tributário, é o Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), que estima as renúncias de receitas (de qualquer natureza: anistias, redução de alíquotas, deduções, entre outras). Tais procedimentos têm como objetivo promover ações específicas de governo no sentido, por exemplo, de simplificar e/ou diminuir os custos da administração; promover a equidade; corrigir desvios; compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis; promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou, incentivar determinado setor da economia (RFB, 2014). Considerando os parâmetros descritos, assim como a necessidade de convergência aos padrões internacionais, a RFB, a partir de 2004, adotou o conceito de “gasto tributário” em oposição ao termo “benefício tributário”. Neste sentido, passou a definir “gasto tributário” da seguinte forma:

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, conseqüentemente, 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 (RFB, 2004).

Dados os múltiplos objetivos dos gastos tributários, há necessidade de identificar se houve algum estímulo à política industrial através deste instrumento.

Destacou-se anteriormente que no período 1995-2002, em consonância com a perspectiva não intervencionista, houve expressiva redução nos gastos tributários. De modo oposto, entretanto, a partir de 2003, ampliam-se bastante a previsão dos gastos tributários, conforme elucidado no Gráfico 4.

GRÁFICO 4: Brasil: Previsão de gastos tributários (%) em relação à receita administrada pela RFB



Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB). Elaboração Própria.

Observa-se que, no período de 2003 a 2006, a renúncia fiscal aumenta (exceção a 2004), mas é de 2008 em diante que o Governo ampliará os gastos tributários, especialmente, no sentido de atenuar os efeitos da desaceleração econômica (2008/2009). Ademais, não se pode desconsiderar que

[a] partir do início dos anos 2000, a política tributária do governo federal passa a se apoiar cada vez mais nas contribuições sociais do PIS e da Cofins. Três Leis – 9.990/00, 10.147/00 e 10.485/02 – estabeleceram regimes especiais de tributação monofásica, respectivamente, para os segmentos econômicos da comercialização de petróleo e seus derivados e álcool; farmacêutico e de cosméticos; e automobilístico (MACIEL, 2010, p: 5).

Não há dúvida que o incremento dos gastos tributários repercutiram positivamente no sistema produtivo, entretanto, os argumentos apresentados até o momento são insuficientes para afirmar que os incentivos fiscais contemplaram os objetivos delineados na política industrial. Sendo assim, há necessidade de investigar em um maior nível de desagregação se as desonerações fiscais de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento industrial.

Neste caso, relaciona-se 3 funções (ciência e tecnologia, indústria e educação), das 28 possíveis, visto que entende-se que suas vinculações e repercussões para a política industrial são bastante expressivas. Observa-se a magnitude do gasto tributário através dos valores apropriados por funções orçamentárias, conforme dados da Tabela 4.



TABELA 4: Brasil: Gasto tributário (projeção em % do total) por função orçamentária (C &amp; T, Indústria e Educação)

FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b>	1,09	2,28	2,01	1,98	3,46	2,64	2,85	2,61	4,46	3,60	3,64	5,36
<b>INDÚSTRIA</b>	26,56	23,68	24,80	22,77	21,41	19,80	20,42	19,62	17,43	15,19	17,38	10,12
<b>EDUCAÇÃO</b>	2,65	4,57	5,65	5,13	5,07	4,63	3,98	4,46	4,30	4,82	4,71	3,23

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB). Elaboração Própria.

Do ponto de vista da função “Ciência e Tecnologia”, é possível observar um forte incremento, a qual passou de 1,09% (R\$ 260,26 milhões) em relação ao total do gasto tributário para 5,36% (R\$ 13,37 bilhões) em 2014. No período recente, após os anos de 2011, a expansão pode ser justificada em razão do “Programa de Inclusão Digital”<sup>1</sup> que, em 2011, estimou a renúncia fiscal em R\$ 1,67 bilhões, sendo que em 2014 foi de R\$ 5,33 bilhões. Há de se ponderar, entretanto, que de 2013 para 2014, o programa de “Informática e Automação”<sup>2</sup> foi reclassificado passando da função Indústria para Ciência e Tecnologia. Daí se justifica o incremento do primeiro e a redução do segundo. No período de 2011 (R\$ 4,13 bilhões) a 2014 (R\$ 4,58 bilhões), o gasto tributário em “Informática e Automação” manteve padrão bastante semelhante. Finalmente, em relação ao gasto tributário com “Inovação Tecnológica”<sup>3</sup>, houve surpreendentemente redução (2011 = R\$ 1,83 bilhões; 2014 = R\$ 1,78 bilhões). Nas “Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas”<sup>4</sup>, o gasto tributário pouco se alterou (2011 = R\$ 945,85 milhões ; 2014 = R\$ 1,07 bilhões).

<sup>1</sup> Redução a zero das alíquotas do PIS/Cofins sobre a venda a varejo de computadores desktops e notebooks, monitores, teclados, mouse, modems, tablets, smartphones, roteadores. Também se aplica às aquisições realizadas por pessoas jurídicas de direito privado, órgãos e entidades da Administração Pública e sociedades de arrendamento mercantil leasing.

<sup>2</sup> As empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação farão jus aos benefícios de isenção/redução do imposto: de 80% até 2014; 75% até 2015; 70% até 2019. Para os bens de informática e automação produzidos nas regiões Centro-Oeste, Sudam e Sudene - isenção/redução do imposto: de 95% até 2014; 90% até 2015; 85% até 2019. Para microcomputadores portáteis - isenção/redução do imposto: de 95% até 2014; 90% até 2015; 70% até 2019. Para microcomputadores portáteis produzidos nas regiões Centro-Oeste, Sudam e Sudene - isenção/redução do imposto: isenção até 2014; 95% até 2015; 85% 2019. Para os bens de informática e automação desenvolvidos no país - isenção/redução do imposto: de 100% até 2014; 90% até 2015; 70% 2019.

<sup>3</sup> 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. Poderá chegar a até 80% dos dispêndios em função do número de empregados pesquisadores contratados pela pessoa jurídica. 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 20% da soma dos dispêndios ou pagamentos vinculados à pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica objeto de patente concedida ou cultivar registrado. A pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL, os dispêndios efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por Instituição Científica e Tecnológica – ICT e por entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos. A exclusão corresponderá, à opção da pessoa jurídica, a no mínimo a metade e no máximo duas vezes e meia o valor dos dispêndios efetuados. Exclusão do lucro real e da base de cálculo da CSLL de até 160% dos dispêndios realizados com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica para as pessoas jurídicas que utilizarem os benefícios das Leis de capacitação e competitividade do setor de informática e automação (Leis nº 8.248/1991, 8.387/1991, e 10.176/2001).

<sup>4</sup> Dedução, como despesa operacional, das despesas: com pesquisas científicas ou tecnológicas, inclusive com experimentação para criação ou aperfeiçoamento de produtos, processos fórmulas e técnicas de produção, administração ou venda; com pesquisa de recursos naturais, inclusive prospecção de minerais, desde que realizadas na área de atuação da SUDAM, em projetos por ela aprovados; com pesquisa de recursos pesqueiros, desde que realizada de acordo com projeto previamente aprovado pelo IBAMA.

Em 2003, os gastos com a função "Indústria" representaram 26,5% (R\$ 6,36 bilhões), sendo que em 2014 foram reduzidos para 10,12% (R\$ 25,27 bilhões). Neste período, os gastos tributários concentram-se nas isenções/renúncias do Simples Nacional (R\$ 12,3 bilhões = 2014), Zona Franca de Manaus e SUDAM/SUDENE (R\$ 9,15 bilhões = 2014). No conjunto, as isenções/renúncias relacionadas à estes itens representaram aproximadamente 84% do gasto tributário em 2014. Do ponto de vista relativo à função "Indústria", perdeu espaço no conjunto do gasto tributário, mesmo se considerarmos a reclassificação de programas ocorrida entre 2013 e 2014. Finalmente, é importante ressaltar que para os gastos tributários relacionados ao complexo automotivo, que inclui o programa "Inovar"<sup>5</sup> e o "Setor Automotivo"<sup>6</sup>, estimou-se renúncia de R\$ 2,855 bilhões em 2014.

No caso da função "Educação" (R\$ 8,07 bilhões = 2014), os gastos tributários estão relacionados, em grande medida, com as deduções do IRPF (R\$ 4,07 bilhões), com as isenções das entidades sem fins lucrativos (R\$ 2,77 bilhões), PROUNI (R\$ 601 milhões) e com as isenções de livros técnicos e científicos (R\$ 448,5 milhões).

Numa análise do menor nível de desagregação, ou seja, o gasto tributário por modalidade é possível observar que os itens e a evolução em períodos selecionados representaram maior patamar de renúncia fiscal da União, conforme Tabela 5.

---

<sup>5</sup> 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; desenvolvimento tecnológico; inovação tecnológica; recolhimentos FNDCT; capacitação de fornecedores; engenharia e tecnologia industrial básica. Limitado a 2,75% da receita bruta total de venda de bens e serviços. Lei 12.715/12, art. 40 a 44; Decreto 7.819/12.

<sup>6</sup> Setor Automotivo - Empreendimento industriais Norte, Nordeste, Centro-Oeste: As empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores, instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, poderão apurar crédito presumido do IPI como ressarcimento do PIS/PASEP e da COFINS, no montante do valor das contribuições devidas, em cada mês, decorrente das vendas no mercado interno, multiplicado por: 2 no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2011; 1,9 no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2012; 1,8 no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2013; 1,7 no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014; e 1,5 no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015. Empreendimentos habilitados até 31 de maio de 1997. Lei 9.440/97, art. 11-A; Lei 12.218/10; Decreto 7.422/10.

Setor Automotivo - Empreendimento industriais Sudam, Sudene, Centro-Oeste: Os empreendimentos industriais instalados nas áreas de atuação da Sudam, Sudene e na região Centro-Oeste, exceto no Distrito Federal, farão jus a crédito presumido de 32% do IPI incidente nas saídas dos produtos classificados nas posições 8702 a 8704 da TIPI. Projetos apresentados até 31/10/1999. Lei 9.826/99; Lei 12.218/10; Decreto 7.422/10.

Setor Automotivo - Novos Projetos empreendimento industriais Norte, Nordeste, Centro-Oeste: As empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores, instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, habilitadas até 31/05/1997, farão jus a crédito presumido do IPI como ressarcimento do PIS/PASEP e da COFINS, desde que apresentem projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes, até o dia 29 de dezembro de 2010. O crédito presumido será equivalente ao resultado da aplicação das alíquotas previstas no art. 1º da Lei 10.485/02, sobre o valor das vendas no mercado interno, em cada mês, dos produtos dos projetos, multiplicado por: 2 no 1º ano; 1,9 no 2º ano; 1,8 no 3º ano; 1,7 no 4º ano e 1,5 no 5º ano. Lei 12.407/11.

TABELA 5: Brasil: Gasto tributário por modalidade (projeção em % do total)

GASTO TRIBUTÁRIO POR MODALIDADE	2003		2006		2010		2014	
	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%
RENDIMENTOS ISENTOS E NÃO TRIBUTÁVEIS DO IRPF	6.035.811.384	25,20	3.157.132.223	7,44	6.883.636.122	6,04	19.480.241.918	7,80
ZONA FRANCA DE MANAUS E AMAZÔNIA OCIDENTAL	3.643.134.440	15,20	6.624.408.144	15,61	15.230.627.448	13,37	24.999.801.646	10,01
DEDUÇÕES DO RENDIMENTO TRIBUTÁVEL DO IRPF	3.084.505.040	12,90	3.047.475.681	7,18	4.726.207.247	4,15	14.795.498.020	5,92
MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	2.955.982.593	12,30	8.027.178.145	18,91	31.032.580.387	27,25	61.779.812.916	24,74
INFORMÁTICA *	1.530.000.000	6,40	1.575.926.335	4,18	3.281.346.001	2,88	9.917.750.209	3,97
SETOR AUTOMOBILÍSTICO	753.182.848	3,10	938.019.862	2,21	1.891.172.056	1,66	2.855.453.396	1,14
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2.303.382.757	9,60	2.631.688.427	6,20	7.208.790.024	6,33	7.538.725.714	3,02
BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR	158.813.461	0,70	1.243.550.426	2,93	6.861.565.056	6,03	8.030.488.150	3,22
MEDICAMENTOS E PRODUTOS FARMACEUTICOS	847.892.964	3,50	1.707.743.631	4,02	2.507.225.995	2,20	4.995.391.975	2,00
AGRICULTURA E AGROINDÚSTRIA	0	0,00	4.466.134.371	10,52	7.043.857.397	6,19	22.621.556.794	9,06
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS	0	0,00	5.399.304.261	12,72	12.082.469.171	10,61	19.431.741.450	7,78
PESQUISA CIENTÍFICA E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA	0	0,00	748.815.449	1,76	2.698.449.416	2,37	2.867.073.416	1,15
DEMAIS MODALIDADES **	2.645.014.028	11,10	2.874.340.567	6,32	12.427.502.293	10,92	50.447.656.651	20,19
<b>TOTAL DE GASTO TRIBUTÁRIO POR MODALIDADE</b>	<b>23.957.719.515</b>	<b>100</b>	<b>42.441.717.522</b>	<b>100</b>	<b>113.875.428.613</b>	<b>100</b>	<b>249.761.192.255</b>	<b>100</b>

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB). Elaboração Própria.

\* Inclui o Programa Inclusão Digital

\*\* Inclui o Programa Desoneração da Folha de Salários (R\$ 24,07 bilhões)

De modo geral, constata-se que houve expansão nominal em todas as modalidades, mas em termos relativos, algumas modalidades apresentaram forte incremento. É o caso, por exemplo, do Simples Nacional, que é um regime especial de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte, que foi de 12,30% (R\$ 2,95 bilhões) em 2003, para 24,74% (R\$ 61,77 bilhões) em 2014. Ademais, há as desonerações que se referem à contribuição previdenciária patronal incidente sobre o faturamento, com alíquota de 2% ou 1%, em substituição à incidência sobre a folha de salários, que passou a vigor em 2014 com renúncia estimada de R\$ 24,07 bilhões (9,64% do gasto tributário total).

Pode-se concluir que houve expressivo incremento dos Gastos Tributários no período de 2003 a 2013, entretanto, ao nosso juízo, estes gastos pouco se relacionam às diretrizes definidas no âmbito das Políticas Industriais. Se há, portanto, objetivos econômicos e sociais que se desejava

alcançar através do Gasto Tributário é certo que o arcabouço da Política Industrial apenas marginalmente esteve no centro das atenções desta política fiscal. Ademais, considera-se bastante duvidosa a assertiva que, por exemplo, o programa de desoneração da folha de pessoal e/ou o programa de redução de alíquotas para micro e pequenas empresas repercute positivamente na competitividade da estrutura produtiva ou no nível de investimento, até porque se tomarmos, por exemplo, a evolução da estrutura produtiva (URRACA-RUIZ *et al.*, 2013) no período em tela percebe-se que os setores mais dinâmicos (automotivo, refino de petróleo e complexo eletrônico) pouco ou nada foram beneficiados com os gastos tributários. Finalmente, as atividades, como no caso do complexo eletrônico, que efetivamente contribuem para mitigar a distância em relação à fronteira tecnológica perderam espaço. Tanto é assim que o “gasto em pesquisa científica e inovação tecnológica”, que era de 2,37% (R\$ 2,69 bilhões) do gasto total em 2010, passou para apenas 1,15% (R\$ 2,86 bilhões) em 2014.

É bem verdade, entretanto, que analisar os estímulos e/ou promoção à atividade industrial apenas do ponto de vista do gasto tributário é absolutamente insuficiente, pois capta apenas as renúncias fiscais, que talvez seja em relação ao quesito fiscal o menos relevante. Sendo assim, é imprescindível analisar a execução orçamentária para apreendermos se de fato a despesa pública convergiu para os objetivos da política industrial.

Ao tomar a execução orçamentária das funções Educação, Ciência e Tecnologia e Indústria (Tabela 6), é possível notar que o maior incremento foi para a função Educação (2004 = R\$ 14,53 bilhões e 2013 = R\$ 68,36 bilhões), especialmente em relação às despesas associadas ao ensino profissionalizante (subfunção 363) e ensino superior (subfunção 364).

Ao tomar a execução orçamentária das funções Educação, Ciência e Tecnologia e Indústria (Tabela 6), é possível notar que o maior incremento foi para a função Educação (2004 = R\$ 27,55 bilhões e 2013 = R\$ 78,52 bilhões), especialmente em relação às despesas associadas ao ensino profissionalizante (subfunção 363) e ensino superior (subfunção 364).

TABELA 6: Brasil: execução orçamentária (liquidado) por função orçamentária (C & T, indústria e educação) – em valores constantes (R\$)

	2004	2007	2010	2013
<b>EDUCAÇÃO</b>	27.555.880.097	40.104.923.215	66.744.810.334	78.521.103.198
<b>CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b>	4.868.792.626	7.128.660.906	10.382.579.902	9.891.906.283
<b>INDÚSTRIA</b>	2.891.900.622	4.645.494.337	2.483.190.816	2.223.656.009

Fonte: Senado Federal (SIGA BRASIL), Elaboração Própria

Nesta perspectiva, as despesas liquidadas da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) passaram de R\$ 1,038 bilhões (2004) para R\$ 7,99 bilhões (2013). No caso da função Ciência e Tecnologia, o incremento foi bastante expressivo (2004 = R\$ 4,86 bilhões e 2013 = R\$ 9,89 bilhões), dos quais destacam-se as despesas relacionadas ao desenvolvimento científico (subfunção 571) R\$ 6,62 bilhões (2013) vis-à-vis R\$ 869,33 milhões (2004). Quanto à função Indústria, não houve incrementos reais, exceção ao ano de 2007 (R\$ 4,64 bilhões), perfazendo R\$ 2,22 bilhões em 2013, sendo de R\$ 2,89 bilhões (2004).

No caso das despesas relacionadas à função Indústria, é necessário destacar que a subfunção “Promoção Industrial” (classificação 661) apresentou despesas de R\$ 4,38 bilhões (2013), portanto, bastante superior à própria função “Indústria”, que foi de R\$ 2,22 bilhões (2013). Isto ocorre porque a subfunção não precisa necessariamente associar-se à função área, de modo que as despesas de “Promoção Industrial” podem ocorrer fora do âmbito do Ministério da Indústria. É o caso, por exemplo, do Fundo de Marinha Mercante (FMM), vinculado ao Ministério do Transporte, que em 2013 liquidou despesa (inversões financeiras) referente à função “Transporte”, mas classificando-a na subfunção “Promoção Industrial”. A classificação orçamentária neste caso é pertinente, pois é referente à ação 0118 – Financiamento à Marinha Mercante e a Indústria de Construção e Reparação Naval – que liquidou despesas de R\$ 4,02 bilhões (2013). Daí o expressivo valor da subfunção “Promoção Industrial”.

Verifica-se, portanto, que as funções Educação e Ciência e Tecnologia apresentaram incremento real bastante satisfatório, por outro lado, a função Indústria apresentou desempenho pouco satisfatório. Se considerarmos as três funções em relação à despesa total, é possível perceber que no agregado houve ganhos, exceto para a função Indústria, conforme Tabela 7.

TABELA 7: Brasil: Execução orçamentária por função orçamentária (C & T, indústria e educação) – percentual em relação ao total da despesa liquidada

	2004	2007	2010	2013
<b>EDUCAÇÃO</b>	1,600	1,989	3,222	3,780
<b>CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b>	0,287	0,353	0,501	0,476
<b>INDÚSTRIA</b>	0,170	0,230	0,119	0,107
<b>TOTAL</b>	<b>2,057</b>	<b>2,572</b>	<b>3,842</b>	<b>4,363</b>

Fonte: Senado Federal (SIGA BRASIL), Elaboração Própria

Tomando a evolução das subfunções associadas à área da função Indústria, verifica-se que há expressivo incremento nas despesas liquidadas (R\$ 858,34 milhões = 2004 e R\$ 5,49 bilhões = 2013), conforme Tabela 8, o que faz sentido ao considerar as diversas diretrizes estabelecidas no

âmbito da política industrial, inobstante vale a pena registrar que da despesa liquidada (R\$ 4,02 bilhões), parte expressiva direcionou-se apenas aos empréstimos à indústria naval.

TABELA 8: Brasil: Execução orçamentária (liquidado)  
por subfunção orçamentária (função área: Indústria) –  
em valores constantes (R\$)

	2004	2007	2010	2013
PROMOÇÃO INDUSTRIAL	50.127.334	1.549.397.270	3.821.183.225	4.389.294.461
PRODUÇÃO INDUSTRIAL	287.158.255	558.411.541	1.212.225.923	517.325.884
MINERAÇÃO	62.905.864	111.104.781	119.513.360	42.136.190
PROPRIEDADE INDUSTRIAL	6.056.045	7.766.164	14.008.215	3.897.569
NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE	452.094.400	407.589.092	577.752.757	541.981.798
<b>TOTAL</b>	<b>858.341.902</b>	<b>2.634.267.202</b>	<b>5.744.821.096</b>	<b>5.494.635.905</b>

Em suma, ao comparar os resultados dos gastos tributários com os da execução orçamentária, os primeiros não mostram um direcionamento claro para o atendimento das diretrizes da política industrial, enquanto os segundos indicam mudanças importantes de direcionamento, especialmente em relação à política de inovação. A análise dos dados nos permite então concluir que não houve um direcionamento inequívoco para a política industrial, mas as ações foram mais proativas quando se compara com o período 1995-2002.

## Considerações finais

Os dados sistematizados e analisados no presente trabalho permitiram mostrar como se deu, do ponto de vista da execução orçamentária da União, a implementação da política industrial e de inovação a partir de 2003.

Por meio destes dados, evidencia-se a diferença entre os dois períodos aqui analisados: de 1995 a 2002, quando predomina a visão não intervencionista, e o de 2003-13, quando são postos em marcha vários instrumentos de política industrial, caracterizando uma fase em que o estado atuou de modo mais proativo em relação à política industrial.

Considerando-se que a intervenção do Estado é absolutamente necessária para reduzir a distância da fronteira tecnológica, bem como ampliar e assegurar padrões de competitividade no mercado externo, verifica-se uma clara mudança de atitude do governo brasileiro no tocante às ações de políticas públicas voltadas à indústria.

No que tange aos Gastos Tributários no período de 2003 a 2013, verifica-se um substancial incremento em seu montante, entretanto, considera-se que estes gastos pouco se relacionam às diretrizes definidas no âmbito das Políticas Industriais.

Quanto à execução orçamentária, constata-se que houve substancial incremento na função Ciência e Tecnologia, passando de R\$ 4,86 bilhões em 2004, para R\$ 9,89 bilhões em 2013, das quais destacam-se as despesas relacionadas ao desenvolvimento científico.

Entretanto, o problema observado é que a execução orçamentária ocorreu de forma desordenada e não integrada de maneira inequívoca com os objetivos e metas delineados nos respectivos documentos, demonstrando a debilidade institucional da política industrial e corroborando a análise de Schapiro (2014). Além disso, constatamos que, independente do período analisado, a política econômica manteve-se comprometida em grande medida com os pressupostos da estabilização monetária que, não raro, limitavam ou anulavam os efeitos da política industrial.

### **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, M. Desafios da Real Política Industrial do Século XXI. Brasília: IPEA, 2009. Texto para Discussão nº: 1452.

ALÉM, A. C & MENDONÇA DE BARROS, J. R. & GIAMBIAGI, F. Bases para uma Política Industrial Moderna. XIV Fórum Nacional: Estudos e Pesquisas: Número: 22. Rio de Janeiro, Maio de 2002. Acesso em 08 de Novembro de 2014: Disponível em: [file:///C:/Users/Wander/Downloads/EP0022%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Wander/Downloads/EP0022%20(1).pdf)

ALENCAR, A. A. & GOBETTI, S. W. Justiça Fiscal na Federação Brasileira: Uma Análise do Sistema de Transferências Intergovernamentais entre 2000 e 2007. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional (STN). XII Prêmio Tesouro Nacional: Tópicos Especiais de Finanças Públicas. 2008. Acesso em: 08 de Novembro de 2014. Disponível em:

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/XIIpremio/financas/1tefpXIIPTN/Justica\\_Fiscal\\_Federacao\\_Brasileira.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIpremio/financas/1tefpXIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf).

BAPTISTA, M. A. C. A Abordagem Neo-Schumpeteriana: Desdobramentos Normativos e Implicações para a Política Industrial. 1997. 245f. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas – SP. 1997.

BNDES. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Desembolso Anual do Sistema BNDES: Setor CNAE. Rio de Janeiro, 2014. Acesso em 08 de Novembro. Disponível em:

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2\\_1D\\_a\\_setorCNAE.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2_1D_a_setorCNAE.pdf)

BNDES. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Benefícios dos empréstimos do Tesouro ao BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 19 de Agosto de 2010. Acesso em 08 de Novembro de 2014. Disponível em:



[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Galeria\\_Arquivos/apresentaxaotesouro\\_final.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/apresentaxaotesouro_final.pdf).

BRASIL. Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Brasília, 2003.

BRASIL. Plano Brasil Maior (PBM): 2011/2014 – Inovar para Competir. Competir para Crescer. Brasília, 2011. Acesso em 16 de Dezembro de 2014. Disponível em:

[http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/08/apresentacao\\_completa\\_final.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/08/apresentacao_completa_final.pdf)

CANO, W. & SILVA, A. L. G. Política Industrial no Governo Lula. Instituto de Economia: UNICAMP. Texto para Discussão: 181. Campinas, Julho de 2010.

COUTO, A. C. L. & TRINTIM, J. A. O Papel do BNDES no Financiamento da Economia Brasileira. VII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2012. Acesso em 19 de Julho de 2014. Disponível em:

[http://www.akb.org.br/upload/011020121854415026\\_Ana%20Cristina%20Lima%20Couto.pdf](http://www.akb.org.br/upload/011020121854415026_Ana%20Cristina%20Lima%20Couto.pdf)

CHANG, H. J. Chutando a Escada: A Estratégia de Desenvolvimento em Perspectiva Histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CIMOLI, M. & DOSI, G. & NELSON, R. & STIGLITZ, J. Instituições e Políticas Moldando o Desenvolvimento Industrial: Uma Nota Introdutória. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro. Número: 6(1), pp. 55-85. Janeiro-Junho, 2007

CORRÊA, V. P. & SANTOS, C. H. Modelo de Crescimento Brasileiro e Mudança Estrutural - Avanços e Limites. In: CORRÊA, V. P. (ORG). Padrão de Acumulação e Desenvolvimento Brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p.18-56. 2013

FRANCO, G. A Inserção Externa e o Desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996. 47p. (Mimeo).

FIESP. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Custo Brasil e a Taxa de Câmbio na Indústria de Transformação: 2013. Departamento de Competitividade e Tecnologia. São Paulo, 2014. Acesso em 08 de Novembro de 2014. Disponível em:

<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/pesquisa-custo-brasil-e-a-taxa-de-cambio-na-industria-de-transformacao-2013/>

FIESP. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Panorama da Indústria de Transformação Brasileira: 3º Edição: Atualizada em 07 de Março de 2014. Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos. São Paulo, 2014a. Acesso em 08 de Novembro de 2014. Disponível em:

<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-da-industria-de-transformacao-brasileira/>

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Abertura, Política Cambial e Comércio Exterior Brasileiro – Lições dos Anos 90 e Pontos de Uma Agenda Para a Próxima Década. Versão Preliminar. São Paulo, 2000. Acesso em 08 de Novembro de 2014. Disponível em:

[http://www.iedi.org.br/admin/pdf/comex\\_i.pdf](http://www.iedi.org.br/admin/pdf/comex_i.pdf)



- LAPLANE, F. M. Política Industrial em Perspectiva. In: DOSSIÊ POLÍTICA INDUSTRIAL. KUPFER, D. & FRISCHTAK, C. R. & FERREIRA, P. C. & HAMDAM, G. & CASSIOLATO, J. E. & LAPLANE, M., Revista Econômica, Rio de Janeiro. Número: 2, Volume: 5. pp. 325-329. Dezembro, 2003.
- MACIEL, M. S. Política de Incentivos Fiscais: Quem Recebe Isenção por Setores e Regiões do País. Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa. Brasília, 2010. Acessado em 08 de Novembro de 2014. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3587>
- MDIC. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Brasil - Evolução das alíquotas nominais de importação: 1983 a 2014. Disponível em: 08 de Novembro de 2014. [http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1407264386.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1407264386.pdf)
- RFB. RECEITA FEDERAL DO BRASIL: Demonstrativo Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários): Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Brasília. Vários Números. Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)
- SANTOS, C. H. Um Panorama das Finanças Públicas Brasileiras 1995/2009. In: CASTRO, J. A. & SANTOS, C. H. M. & RIBEIRO, J. A. C. (Orgs). Tributação e Equidade no Brasil: Um Registro da Reflexão do Ipea no Biênio 2008-2009. Brasília: IPEA, 2010. p. 19-65.
- SANTOS, C. H. Notas sobre as Dinâmicas Relacionadas do Consumo das Famílias, da Formação Bruta Capital Fixo e das Finanças Públicas Brasileiras no Período: 2004-2012. . In: CORRÊA, V. P. (ORG). Padrão de Acumulação e Desenvolvimento Brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p.183-241. 2013
- SCHAPIRO, M. C. Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: Instrumentos e Capacidades na Política Industrial Brasileira. In: GOMIDE, A. A. & PIRES, R. R. C. (Editores). Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, p. 239-265. 2014.
- URRACA-RUIZ, A. & PAIVA BRITO, J. N. & SOUZA, K. S. G. Qualificando o Caráter “Regressivo” da Especialização Industrial no Brasil. Conferência Internacional LALICS 2013 “Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável”. Rio de Janeiro, Novembro de 2013.