

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

JOÃO LUCAS MATTOS BODART DE OLIVEIRA

**GASTOS TRIBUTÁRIOS EM TRAJETÓRIA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE
RENÚNCIA FISCAL DA UNIÃO ENTRE 1996-2019.**

VITÓRIA - ES

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

JOÃO LUCAS MATTOS BODART DE OLIVEIRA

**GASTOS TRIBUTÁRIOS EM TRAJETÓRIA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE
RENÚNCIA FISCAL DA UNIÃO ENTRE 1996-2019.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

VITÓRIA - ES

2020

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

O48g Oliveira, João Lucas Mattos Bodart de, 1994-
Gastos tributários em trajetória : análise das políticas de renúncia fiscal da união entre 1996-2019 / João Lucas Mattos Bodart de Oliveira. - 2020.
217 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Gastos tributários. 2. Incentivos fiscais. 3. Política tributária. I. Zuccolotto, Robson. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

JOÃO LUCAS MATTOS BODART DE OLIVEIRA

**GASTOS TRIBUTÁRIOS EM TRAJETÓRIA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE
RENÚNCIA FISCAL DA UNIÃO ENTRE 1996-2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Vitória, 22 de dezembro de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Robson Zuccolotto (orientador)

Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Celso Bissoli Cessa

Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Diones Gomes da Rocha

Tribunal de Contas da União

Prof. Dr. Rafael de Lacerda Moreira

Universidade Federal do Espírito Santo



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
ROBSON ZUCCOLOTTO - SIAPE 1549183
Departamento de Ciências Contábeis - DCC/CCJE
Em 22/12/2020 às 13:40

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/116331?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
CELSO BISSOLI SESSA - SIAPE 2720026
Departamento de Economia - DE/CCJE
Em 22/12/2020 às 15:26

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/116489?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
RAFAEL DE LACERDA MOREIRA - SIAPE 1737732
Departamento de Ciências Contábeis - DCC/CCJE
Em 24/12/2020 às 08:54

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/117856?tipoArquivo=O>

AGRADECIMENTOS

A Deus por me fortificar nos momentos em que pensei não ser forte o bastante.

A minha mãe, pela dádiva em poder ser seu filho.

A Brenda, meu amor, pela inesgotável paciência e motivação.

A meu mestre, que tanto depositara sua confiança em meu potencial.

“A verdadeira dificuldade não está em aceitar ideias novas, mas escapar das antigas.”

John Maynard Keynes

RESUMO

Até a presente data, muitos dos debates relacionados as políticas públicas direcionam-se ao âmbito da estrutura tributária do Estado brasileiro e da primordialidade em se reformar seu arcabouço disfuncional. Um aspecto que neste se destaca é seu elevado teor de regressividade, isto é, um regime que, proporcionalmente, arrecada mais daqueles que menos ganham em detrimento daqueles que ganham mais. Apesar do teor regressivo conflitar com aqueles bons princípios, tais como os da isonomia e da capacidade contributiva, políticas conduzidas pelo próprio Estado, em muito, colaboram para tal problemática. Uma destas, os gastos tributários, consistem numa espécie de incentivo fiscal, distribuído através do sistema tributário para os mais diversos fins: desde alíquotas reduzidas para importação de bens de capital até a desoneração de tributos incidentes sobre a compra de papel por parte dos jornais. Neste sentido, a presente pesquisa aprofunda-se no âmbito da avaliação da trajetória das políticas de gastos tributários implementadas pela União, entre os anos de 1996 até 2019. Partindo duma prévia revisão bibliográfica correspondente ao histórico das políticas de subsídios tributários introduzidas no Brasil, é traçado seu curso recente, referente ao crescimento da renúncia tributária federal, bem como de sua dotação sobre o PIB e sobre os tributos auferidos pelo Estado. Os achados denotam uma elevação dos gastos num ritmo mais moderado entre o período 1996-2005 e, do exercício de 2006 em diante, as variações anuais aceleram-se. Com isto, desde o referido ano, os gastos tributários totalizam dispêndios superiores àqueles das pastas ministeriais da educação e da saúde somadas e relevante fatia destes passaram a dar-se por conta de desonerações incidentes sobre as contribuições sociais. Além disto, a maior parte dos recursos renunciados concentram-se no eixo Sul/Sudeste do país, e, entre setores da economia, a indústria perdera relevância da participação para os setores de comércio/serviços e, mais recentemente, para a agricultura.

Palavras Chave: Gasto Tributário; Renúncia Fiscal; Desenvolvimentismo; Industrialização.

SUMMARY

To date, many of the debates related to public policies have been directed at the scope of the tax structure of the Brazilian State and the importance of reforming its dysfunctional framework. One aspect that stands out in this is its high level of regressivity, that is, a regime that proportionally raises more from those who earn less at the expense of those who earn more. Although the regressive content conflicts with those good principles, such as those of isonomy and the ability to contribute, policies conducted by the State itself, to a great extent, contribute to such problems. One of these, tax expenditures, consists of a kind of tax incentive, distributed through the tax system for the most diverse purposes: from reduced rates for the import of capital goods to the tax exemption on the purchase of paper by the newspapers. In this sense, the present research goes deeper into the scope of the assessment of the tax spending policies implemented by the Union, between the years 1996 to 2019. Starting from a previous bibliographic review corresponding to the history of the tax subsidy policies introduced in Brazil, its recent course is traced, referring to the growth of the federal tax waiver, as well as of its endowment on the GDP and on the taxes earned by the State. The findings show an increase in spending at a more moderate pace between the period 1996-2005 and, from 2006 onwards, annual variations accelerate. With this, since that year, tax expenditures have totaled expenditures higher than those of the ministerial budgets of education and health combined and a relevant share of these started to be due to tax exemptions on social contributions. In addition, most of the resigned resources are concentrated in the South/Southeast axis of the country, and, among sectors of the economy, the industry had lost relevance of participation for the trade/services sectors and, more recently, for agriculture.

Key words: Tax Spending; Tax Waiver; Developmentalism; Industrialization.

LISTA DE APÊNDICIES

Apêndice 01 - Gastos Tributários identificados entre os anos de 2014 e 2019 por tributo	209
Apêndice 02 - Quantidade de Gastos Tributários e % de Participação sobre o PIB referente ao último ano observável em países membros da OECD (2010)	214
Apêndice 03 - Renúncias tributárias por tipo de Contribuição Social entre os anos de 2013 a 2018 (x R\$ 1 milhão)	215
Apêndice 04 - Desonerações Tributárias e demais tipos de Subsídios da União em proporção ao PIB de 1973 a 2017	216
Apêndice 05 - Valor e Ranking das perdas brutas de arrecadação de ICMS desonerado pela Lei Kandir, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação. Brasil 1997–2016 (R\$ milhões corrigidos IPCA Dez/2016)	217

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 01 – Desenho da Pesquisa	117
Gráfico 01 – Evolução da produtividade do trabalho em países selecionados (1950-2013)	92
Gráfico 02 – Variação Anual dos Gastos Tributários vs Média Histórica de Crescimento (1996-2019)	123
Gráfico 03 – Média de Variação Anual (por Governo) x Média Histórica de Crescimento (1996-2018)	125
Gráfico 04 – Diferenças Anuais para os Gastos Tributários em % da Arrecadação Tributária vs Média Histórica de Crescimento.....	130
Gráfico 05 – Média das Diferenças Anuais (por Governo) do % de Gastos Tributários sobre Arrecadação Tributária vs Média Histórica Geral (1999-2018)	132
Gráfico 06 – Evolução do % de Gastos Tributários sobre a Arrecadação Tributária e do % sobre o PIB (1997-2019).....	134
Gráfico 07 – Variação Anual dos Gastos Tributários em % do PIB vs Média Histórica de Crescimento	135
Gráfico 08 – Média das Diferenças Anuais (por Governo) do % de Gastos Tributários sobre o PIB vs Média Histórica Geral (1999-2018)	137
Gráfico 09 – Evolução dos Orçamentos Executados da Saúde vs Educação vs Gastos Tributários Totais (em R\$ correntes) (1996-2019)	139
Gráfico 10 – Variação Anual dos Orçamentos da Saúde vs Educação vs Gastos Tributários Totais (1996-2019)	142
Gráfico 11 – Representação (em %) dos orçamentos da Saúde e Educação sobre o o orçamento de Gastos Tributários Totais (1996-2019)	144
Gráfico 12 – Evolução da Distribuição (em %) dos Gastos Tributários Totais por Regiões do Brasil: Centro-Oeste x Norte x Nordeste (1997-2019)	155
Gráfico 13 – Evolução da Distribuição (em %) dos Gastos Tributários Totais por Regiões do Brasil: Nordeste x Sudeste x Sul (1997-2019)	158
Gráfico 14 – Médias de Evolução anuais (por Governo, em %) da Distribuição dos Gastos Tributários Totais por Regiões do Brasil (1998-2018)	160
Gráfico 15 – Trajetória da dotação (em %) da renúncia fiscal relativa ao IRPF vs IRPJ vs COFINS vs Contribuição para Previdência Social (1996-2019)	166
Gráfico 16 – Participação (em %) dos cinco Gastos Tributários principais sobre o total da Renúncia Fiscal Federal (1996-2019)	170

Gráfico 17 – Representação (em %) I da Renúncia Fiscal relativa ao SIMPLES vs Zona Franca de Manaus (1996-2019)	171
Gráfico 18 – Trajetória das representações (em %) das desonerações para a Indústria vs Comércio/Serviços vs Agricultura sobre os Gastos Tributários Totais (2003-2019)	174

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Formação Bruta e Líquida de Capital nos Estados Unidos (1925-1933)	41
Tabela 02 – Taxa de Crescimento Médio por Setor da Economia Brasileira (1920-1939)	55
Tabela 03 – Variação do PIB, Formação Bruta de Capital Fixo [FBKF], Variação da Produção Industrial e Inflação (1956 a 1961)	61
Tabela 04 - Taxa de Lucro e Taxa de Investimento (1974 a 1979)	65
Tabela 05 – Base monetária, Taxa de Inflação, Déficit Público e Necessidade de Financiamento dos Serviços Públicos [NFSP] (1974 a 1983)	66
Tabela 06 – Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos (1999-2016)	80
Tabela 07 – Gastos Tributários em proporção ao PIB nos países membros do CIAT	96
Tabela 08 – Custo / Benefício dos Gastos Tributários e efeito segmentado sobre o Índice de Gini	114
Tabela 09 - Variação de Crescimento ano a ano dos Gastos Tributários (1996-2019)	122
Tabela 10 – Diferenças Interanuais de Crescimento da Participação ano a ano dos Gastos Tributários sobre o PIB e sobre a Arrecadação Tributária (1997-2019)	128
Tabela 11 – Orçamentos Executados* da Saúde vs Educação vs Gastos Tributários Totais (em R\$ correntes) e Variações Anuais (em %) (1996-2019)	140
Tabela 12 – Variações Anuais (em %) dos Orçamentos Executados da Saúde, Educação e Gastos Tributários Totais vs IPCA (em %, acumulado 12 meses) (2017-2019)	145
Tabela 13 – Variações Anuais (em %) dos Orçamentos Executados da Saúde, Educação e Gastos Tributários Totais por Período de Governo vs IPCA médio a.a (em %)	146
Tabela 14 – Evolução da Distribuição de Gastos Tributários por Regiões do Brasil em moeda (x R\$ 1 milhão) e Variações Anuais (%) (1997-2019)	149
Tabela 15 – Evolução da Distribuição de Gastos Tributários por Regiões do Brasil (em %) e Variações Anuais (1997-2019)	151
Tabela 16 – Cinco principais tributos impactados pelos Gastos Tributários Totais (1996-2019)	164
Tabela 17 – Cinco principais Gastos Tributários Totais (1996-2019)	168
Tabela 18 – Gastos Tributários por setores da atividade econômica – indústria, comércio/serviço e agricultura (2003-2019)	173
Tabela 19 – Variações anuais (em %) da participação dos setores da indústria, comércio/serviços e agricultura sobre os Gastos Tributários Totais e Médias das Variações por período de governo (%) (2003-2019)	176

Tabela 20 – Dados históricos para o setor industrial brasileiro: número de empresas, pessoal ocupado, receita total e valor da transformação industrial (x1000) (2002-2018)	178
Tabela 21 – Variações (em %) anuais para o setor industrial brasileiro: número de empresas, pessoal ocupado, receita total, valor da transformação industrial e gastos tributários destinados a indústria (2003-2018)	179
Tabela 22 – Médias das Variações (em %) por período de governo para o setor industrial brasileiro: número de empresas, pessoal ocupado, receita total, valor da transformação industrial e gastos tributários destinados a indústria (2003-2018)	182

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Efeitos Esperados da Utilização dos Gastos Tributários	33
Quadro 02 – Aspectos Negativos da Utilização dos Gastos Tributários Governamentais	34
Quadro 03 – Detalhamento das especificidades de cada análise desempenhada	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMT – *Alternative Minimum Tax*

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BEFIEX – Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEMEC - Centro de Estudos de Mercados de Capitais

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIAT – *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CNI – Confederação Nacional do Comércio

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CSLL – Contribuições Social sobre o Lucro Líquido

FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FINEX – Fundo de Financiamento da Exportação

FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste

FISET – Fundo de Investimentos Setoriais

FAPESPA – Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGB-M – Índice Geral de Preços do Mercado

II – Imposto de Importação

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OECD – *Organisation for Economic Co-Operation and Development*

MODERMAQ – Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional

NFSP – Necessidade de Financiamento do Serviço Público

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PBM – Plano Brasil Maior

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PIA – Pesquisa Industrial Anual

PIB – Produto Interno Bruto

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

RECAP – Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras

REINTEGRA – Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as empresas Exportadoras

REPORTO – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária

SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	23
1.2 Objetivo Geral e Específicos	27
1.3 Justificativa e relevância do estudo	28
2. REFERENCIAL TEÓRICO	30
2.1 Renúncias Fiscais/Gastos Tributários: O que são e para que servem.....	31
2.2 Controvérsias na utilização das Renúncias Fiscais/Gastos Tributários	34
2.3 Intervenção do Estado no domínio econômico e a extrafiscalidade tributária	36
2.4 Consumo, Investimento e Gastos Públicos: A solução de Keynes para as crises econômicas	40
2.5 O ceticismo liberal frente a Revolução Keynesiana.....	45
2.6 Desenvolvimentismo, CEPAL e a industrialização latino-americana através da substituição de importações.....	49
2.7 Subsídios, renúncia fiscal e o processo de industrialização do Brasil: de 1930 a 2020	54
2.7.1 O processo de substituição de importações e as primeiras fases da industrialização brasileira: 1930-1957	54
2.7.2 O auge da industrialização nacional em Kubitscheck, crise de 1962 e os primeiros anos do Regime Militar: 1957-1969	59
2.7.3 Expansão do déficit público e das desonerações pró-exportação: 1970-1988.....	64
2.7.4 Redemocratização, superávit primário e consolidação da nova orientação industrial: 1989-2002	68
2.7.5 Novo desenvolvimentismo, nova matriz econômica e crise fiscal do Estado: 2003-2020.....	73
2.8 As contradições relacionadas ao desenvolvimento industrial brasileiro e da expansão dos subsídios tributários cedidos ao empresariado via <i>lobby</i>	84
2.9 Evidências emíricas relacionadas a trajetória e a efetividade da administração de políticas de renúncia fiscal/gastos tributários no Brasil e pelo mundo	93
2.9.1 As evidências internacionais: acompanhamentos quanto à evolução da utilização dos gastos tributários.....	93
2.9.1.1 As evidências internacionais: mensurações dos efeitos socioeconômicos das políticas de renúncias fiscais	96
2.9.2 As evidências nacionais: acompanhamentos quanto à evolução da utilização dos gastos tributários	102

2.9.2.1 As evidências nacionais: mensurações dos efeitos socioeconômicos das políticas de renúncias fiscais	104
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	116
3.1 Quanto à abordagem da pesquisa	116
3.2 Quanto aos procedimentos metodológicos e da composição dos dados	118
4. ANÁLISE E RESULTADOS.....	121
4.1 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: crescimento do montante, de seu impacto sobre o PIB e sobre a arrecadação tributária	121
4.2 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: orçamentos das áreas de Educação e Saúde <i>versus</i> Gastos Tributários Totais	139
4.3 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: trajetória das distribuições da renúncia por regiões do Brasil.....	148
4.4 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: trajetória das cinco principais renúncias por tributo e por gasto específico.....	162
4.5 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: trajetória das renúncias para os setores da indústria, do comércio/serviços e da agricultura.....	172
4.5.1 Abordagem comparativa entre o crescimento da renúncia fiscal para a indústria e dos resultados econômicos obtidos pelo setor	178
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	191

1. INTRODUÇÃO

Discussões em termos de política tributária, a cada novo ano, adquirem maior relevância dentro do espectro do debate público. A grave crise econômica, mas, principalmente, fiscal, que acometera o Brasil a partir do ano de 2015 impõe urgência para que a sociedade, em suas mais variadas estratificações, repense quanto àquelas estruturas vitais para que o Estado, de fato, porte dos haveres imprescindíveis ao cumprimento de suas obrigações constitucionais. É praticamente um consenso entre gestores tanto públicos quanto privados a grave ineficiência do arcabouço tributário nacional, tal como aplicável até a presente data.

Do lado da administração pública, gestores estaduais e municipais criticam a díspar concentração da arrecadação sob jurisdição da União além dos critérios para sua transferência e repartição. Isto acaba por culminar na ausência de recursos para execução de políticas públicas nos locais onde, de fato, reside a população. Já do lado da administração privada, as reclamações – ao menos as principais – dão-se em função do caráter cumulativo que reside em alguns tipos de tributos, da elevada carga tributária, se comparada com outros países de renda média (Instituição Fiscal Independente, 2018), além do alto nível de burocracias relacionáveis ao mero cumprimento das obrigações fiscais. Em relação a esta última, há de se ressaltar que o Brasil, tendo por fonte o Relatório Doing Business emitido, anualmente, pelo Banco Mundial (2020) encabeça lista de 190 países referente a quantidade de horas necessárias para que empresas quitem seus impostos, com 1.501 horas, 476 mais do que o segundo colocado, a Bolívia.

Dada ineficiência do regime tributário atual, caracterizada pela alta concentração de fundos no governo central e das complicações suscitadas a atividade privada, é de se esperar um elevado teor de ativismo entre os setores organizados desta última quanto aqueles tipos de medidas que lhe resguardem algum tipo de tratamento particularizado em detrimento da equidade tributária. Noutros casos, pode partir do próprio governo central, dado acúmulo de meios sobre seu resguardo, o direcionamento de recursos financeiros para alguns grupos econômicos que, na ótica do governo, melhor poderão atender seus objetivos, quer sejam econômicos ou, até mesmo, políticos. Estas transferências podem dar-se por vias diretas, ou seja, mediante execução orçamentária, ou através das vias indiretas, isto é, adjacentes ao ordenamento tributário de referência (Swift, Brix & Valenduc, 2004).

Um outro consenso entre os estudiosos das finanças públicas é o de que um bom sistema tributário deverá ancorar-se em critérios sólidos referente à simplicidade, neutralidade, isonomia e capacidade de arrecadação contributiva (Appy, 2019). Habitualmente, recomendam o uso

de alíquotas tributárias de caráter progressivo, isto é, que variem conforme a renda auferida por um indivíduo ou entidade (Gruber, 2009). Apesar disto, a experiência brasileira, dificilmente, permite observar qualquer um destes princípios postos em prática.

Como dito, a distribuição dos recursos governamentais não se restringe apenas a distribuição orçamentária. Podem, e são, também repartidos através do arranjo tributário. Trata-se, especificamente, destes últimos tipos de transferências que esta pesquisa destina sua atenção. Transferências tributárias envolvem uma renúncia de receita tributária, logo, impõem ao Estado disposição de volume menor de recursos para execução de seus gastos. No entanto, é esperada uma troca, como em qualquer outro tipo de transação. Se abrindo mão de tributar, o Estado aguarda por incrementos tanto do consumo, dado que maior volume de dinheiro permanece em mãos dos cidadãos; quanto da produção, já que seus custos, agora, encontram-se reduzidos; e, por consequência, dum giro maior de riqueza entre um maior número da população.

Estes tipos de renúncias são mais bem expressas dentro da literatura pela alcunha de gastos tributários. Tal tradução deriva do termo em inglês *tax expenditure*, pela primeira vez pronunciado pelo então secretário do tesouro americano Stanley Surrey. Em 1968, época de sua gestão, Surrey introduz o conceito de gastos tributários nos relatórios emitidos pela instituição, tendo sido, posteriormente, incluso como parte da *Tax Reform Act of 1981* um orçamento anual de acompanhamento destes tipos de artifícios. Em suma, os gastos tributários consistem em uma espécie de benefício financeiro ou incentivo fiscal, fornecidos através do sistema tributário para os mais diversos fins: desde para bens de capital obsoletos via depreciação acelerada, passando por abatimentos de débitos imobiliários através alíquotas favorecidas, chegando até a distribuição de créditos educacionais mediante o imposto de renda (Surrey & McDaniel, 1985).

Mediante uso destes tipos específicos de gastos, Surrey (1970) constatara que o governo americano havia vindo instituir, desde os anos finais da década de 1960, um canal secundário para execução de suas políticas econômicas onde seus custos permaneciam ocultos para a sociedade. Com a reforma tributária de 1981, era de se esperar um maior controle sobre tais tipos de despesas que, no entanto, não ocorreu. Segundo a *Tax Foundation* (2013) entre 1991 e 2013 o montante de renúncias tributárias do governo americano crescera exponencialmente, em cerca de 96%, totalizando neste último ano US\$ 1,2 trilhão em despesas do gênero.

Com a introdução do orçamento anual de gastos tributários nos Estados Unidos, outros países trataram também de incluir acompanhamento similar em seus relatórios anuais. No Brasil, desde 1989 o governo federal torna público o Demonstrativo de Gastos Tributários da

União, elaborado com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual [PLOA]. Apesar disto, vide expõe Pellegrini (2014), bem como Longinotti (2019), até os anos mais recentes, tais documentos, persistentemente, denotam pouca transparência e maiores descrições quanto aos beneficiários diretos destes tipos de transferências.

Desde os anos 1930, sucessivos governos brasileiros intentaram promover, com suma importância, projetos para a industrialização nacional. Inicialmente, tal objetivo fora perseguido como um meio de resposta num contexto de grande abalo econômico global. *Posteriori*, na forma de consecutivos projetos de desenvolvimento de uma economia, até então, arcaica em termos de infraestrutura. Destes últimos supracitados, muitos se deram em função da estruturação do setor industrial onde, por meio de uma ampla gama de incentivos de natureza tributária, mas também creditícia e cambial, ao longo do tempo, criou-se uma ampla estrutura protetiva e intervencionista, beneficiária aos interesses dos industriais nacionais (Bergsman & Malan, 1969; Goularti, 2019).

As raízes das ideias econômicas que outorgam um maior papel interventor do Estado no escopo da economia de mercado remontam até Keynes (1936/1996). Tal como citado, dados efeitos advindos da Grande Depressão de 1929, traduzíveis na forma de elevadas taxas de desemprego, níveis mínimos históricos nos investimentos privados e desequilibrada preferência pela poupança em detrimento ao consumo, Keynes atestara que, no lócus de uma atividade privada retraída, deveria o Estado dispender as ações necessárias para recondução do reequilíbrio econômico na forma de estímulos, quer fossem creditícios, advindos duma expansão monetária, quer fossem fiscais, em função duma expansão dos gastos do governo. Contrários a tais recomendações, economistas vinculados a uma tradição *laissez-faire* – grupo este que, até poucos anos antes, o próprio Keynes fizera parte – teceram duras críticas aos tópicos keynesianos, principalmente, a visão inflacionista da nova teoria (Hayek, 1979/2011).

Todavia, na América Latina, o surgimento da corrente desenvolvimentista, em parte influenciada pelos escritos de Keynes, consistiu na introdução das teses intervencionistas entre os mais diversos países da região, inclusive no Brasil. Pautada pela defesa da substituição de importações, isto é, a troca do consumo da produção de bens oriundos do estrangeiro em função da produção local destes mesmos artigos, o desenvolvimentismo ou nacional-desenvolvimentismo arrogava a indústria papel fundamental para o crescimento socioeconômico das nações em estado de subdesenvolvimento. Neste sentido, tornava-se um dos papéis do Estado instituir toda aquela rede de estímulos sugerida por Keynes (1936/1996), mas não numa busca pelo reequilíbrio de uma economia em crise, mas sim por uma política de incentivo ao

desenvolvimento, em ritmo constante. Por esta dinâmica, tal como expõe Bresser-Pereira (1997), ao longo do tempo, o Estado brasileiro passa a conceber os mais variados tipos de subsídios aos industriais, sempre priorizando àqueles setores considerados prioritários aos custos daqueles que não são, numa espécie de política tributária de elevado teor regressivo

Ao mesmo tempo em que logravam ao Brasil vasta modernização de seu parque industrial e altas taxas de crescimento, os planejamentos econômicos de orientação desenvolvimentista não surtiram efeitos tão eficazes para o crescimento equivalente em áreas sociais. A evolução da economia brasileira, com destaque para o período 1950-1980, acabou por consistir num processo que agravava desigualdades que, bem verdade, já vinham dos primórdios da formação da sociedade brasileira. Vide Franco (2005), a alavancada inflacionária e a crise fiscal do Estado também foram algumas das consequências. Do início da década de 1990 até os primeiros anos da década de 2000, boa parte dos subsídios que sustentaram o crescimento econômico nos anos anteriores fora extinta ou reduzida. Porém, partindo da segunda metade dos anos 2000, políticas de estímulos tributários retomam relevância, mas, agora, com maior orientação as pequenas empresas, historicamente as maiores empregadoras no país, embora com fatia ainda deveras relevante cedida à indústria.

Sob tal perspectiva, este estudo intenta aprofundar-se quanto a trajetória da evolução dos gastos do Estado brasileiro em termos das desonerações tributárias, em termos de seu impacto sobre o contexto econômico do Brasil recente. Contudo, fez-se necessário um prévio levantamento bibliográfico referente a conjuntura político-econômica que servira de inspiração para administração destes artifícios, do conceito jurídico da função extrafiscal dos tributos, isto é, a utilização de mecanismos tributários para outros fins que não a arrecadação direta, bem como do acompanhamento da dinâmica dos subsídios tributários através da observação da história econômica brasileira, com início na década de 1930.

Quanto a trajetória, para além das descrições percorridas ao longo da etapa de referência teórica, é apurado para o período 1996-2019 todo curso de crescimento do montante da renúncia fiscal federal, bem como dos impactos deste sobre o Produto Interno Bruto [PIB] e, também, sobre a arrecadação tributária auferida a cada exercício observado. Além disto, a expansão do orçamento das desonerações é dissecada numa análise por distribuição de recursos entre as cinco regiões do Brasil, além de constar comparações entre o crescimento dos gastos tributários totais com as respectivas dotações orçamentárias para as pastas ministeriais da educação e da saúde. Aprofunda-se, ainda quanto ao curso da evolução das principais tipificações de renúncia tributária, isto é, a nível de imposto idem a nível de gasto específico. Por fim, apura-

se a expansão da renúncia fiscal outorgada a três setores específicos da atividade econômica: (i) indústria; (ii) comércio/serviços; e (iii) agricultura; seguida duma análise comparativa da trajetória das desonerações relativas a este primeiro setor citado frente a indicadores econômicos relativos a atividade industrial.

Sendo assim, ainda cabe melhor delineamento dos objetivos, bem como da justificativa e da relevância desta pesquisa. Tais questões não de ser abordadas pelas duas seções subsequentes.

1.2 Objetivo Geral e Específicos

A presente pesquisa insere-se no escopo da avaliação de efeitos advindos da administração de políticas de gastos tributários implementadas pelo governo federal para o período 1995-2019. Sendo assim, é possível fornecer a seguinte descrição para o objetivo geral desta investigação:

Determinar o comportamento da trajetória das políticas de gastos tributários para o período 1996-2019 e compreender as nuances relacionadas a sua composição, estrutura e distribuição.

Destarte, para o atendimento deste objetivo geral, formulou-se os quatro seguintes objetivos específicos:

1. Empreender levantamento bibliográfico e literário correspondente a uma devida compreensão do processo econômico e histórico que se relaciona com a solidificação dos gastos tributários na dinâmica da economia e do sistema tributário brasileiro;
2. Expor achados advindos da observação da trajetória das políticas de gastos tributários brasileiras com achados da literatura nacional prévia e de estudos internacionais;
3. Descrever, em específico, a trajetória para o período 1996-2019 do montante dos gastos tributários da União, traçando paralelos comparativos entre: (i) PIB e arrecadação tributária; (ii) orçamentos dos ministérios da saúde e educação; (iii) distribuição regional; (iv) maiores dotações de impostos impactadas e principais gastos tributários, a nível de conta; e (v) distribuição aos setores da indústria, do comércio/serviços e da agricultura;
4. Enunciar a trajetória da renúncia referente ao setor da indústria com indicadores econômicos relativos de sua operação, tais quais: (i) empresas registradas; (ii) pessoal ocupado; (iii) receita total; e (iv) valor da transformação industrial.

1.3 Justificativa e Relevância da Pesquisa

Vide o que já fora acima mencionado, boa parte do debate, no Brasil, em temáticas de finanças públicas tem sido concentrado em tópicos e propostas de reformas do sistema tributário nacional. As sugestões são variadas: Desde a criação de um Imposto sobre o Valor Adicionado [IVA] como substituto as tributações fracionadas e pré-existentes que incidem sobre bens e serviços (Appy, 2019); até mesmo a criação de um imposto único, incidente sobre movimentações financeiras, com alíquota de 2,5% para transações de crédito e outros 2,5% adicionais para movimentações via débito (Instituto Brasil 200).

Um fato posto é de que, dada grave situação fiscal do Estado brasileiro, qualquer proposta de reforma que signifique perdas de arrecadação, ao menos para o momento, devem ser descartadas. Num contexto de empreendimento de amplas reformas, inicialmente a que estabeleceria um teto para evolução dos gastos públicos, a trabalhista em 2017 e, posteriormente, a previdenciária em 2019, os indícios são de que o foco governamental influi na direção de um rigoroso ajuste fiscal, tendo por expectativa que, se reduzindo as despesas, futuramente, a margem para manipulação orçamentária deverá aumentar. Apesar disto, o volume de renúncia fiscal administrado pela União não cessa de crescer: apenas em 2019, nas projeções do próprio governo federal o montante de gastos tributários alcançará mais de R\$ 307 bilhões ou, em termos percentuais, cerca de 21% de toda arrecadação com impostos.

Dada representatividade da receita renunciada sobre o orçamento público, as propostas – ao menos as razoáveis – de reforma tributária concentram grande atenção para simplificação do sistema que, bem verdade, é de veras complexo. No entanto pecam na exploração de um outro problema fundamental a ele inerente: sua regressividade. Tendo em vista as condições de extrema desigualdade entre as camadas mais ricas e aquelas mais pobres da sociedade brasileira, o devido escrutínio destes tipos de dispêndios se faz necessário. Apesar das alegações dos possíveis efeitos positivos que outorgam, análises da relação custo/benefício devem, ao menos, acompanhar suas taxas de crescimento.

Nesta perspectiva, muitos dos estudos relacionados as políticas de desonerações tributárias da União são conduzidas por organizações independentes como, por exemplo, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil [ANFIP], a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas [FAPESPA], ou da parte de técnicos das consultorias legislativas da Câmara e do Senado Federal e de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]. Portanto, a presente investigação vem como contributiva àquelas já

implementadas no âmbito das instituições acadêmicas brasileiras e que, nos anos mais recentes, tem se intensificado para devida análise de trajetória e acompanhamento da evolução dos gastos tributários, bem como de seus efeitos sobre a economia vide estudos de Õcke-Reis (2014); Paes (2014a); e de Goularti (2019), apenas, para citar-se alguns autores.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Entre as seções subsequentes, objetiva-se expor contextualização necessária para a devida compreensão da dinâmica histórica e socioeconômica das políticas de gastos tributários, tais como empreendidas pelo Brasil. Inicialmente, propõem-se breves indicativos quanto à natureza das renúncias fiscais e das finalidades que visam atender, bem como elencar algumas das controvérsias relacionadas a maneira como estas vêm sendo utilizadas.

Após isto, correlacionam-se as praxes de concessão dos gastos tributários ao conceito jurídico de extrafiscalidade tributária, dado que, em razão de sua natureza de tributação indireta, as renúncias fiscais atentam-se ao cumprimento de intenções outras àquelas do financiamento direto das políticas públicas, constituindo-se como um meio para consolidação de interferências estatais sobre o comportamento comum da economia de mercado. Destarte, considerou-se condição fundamental expor as raízes do pensamento econômico que, num contexto de profundas crises econômicas mundiais e do próprio Brasil, destacara maior relevância para as intervenções do Estado no devido funcionamento do ordenamento econômico, o pensamento de John Maynard Keynes, que dera luz ao keynesianismo, e, a *posteriori*, a corrente Desenvolvimentista, inspirada pela última, mas que sofrera de outras influências que lhe diferenciam, substancialmente, em relação a já supracitada. Em contraposição, ênfase para as críticas liberais, protagonizadas, principalmente, por economistas das escolas austríaca e de Chicago, céticos em relação as possíveis benéfcias oriundas de modificações nas estruturas do *laissez-faire* original.

Em sequência, é exposta a evolução histórica das políticas de subsídios fiscais brasileira, dividida por cinco etapas: de 1930 a 1956; de 1957 a 1969; de 1970 a 1988; de 1988 a 2002; e de 2003 a 2019. Almeja-se relacionar as principais medidas executadas, por período, com os rumos da economia brasileira direcionados em tais épocas. Por conseguinte, dissertasse quanto ao desenvolvimento de relacionamentos controversos firmados – habitualmente mediante atividade lobística ainda não regulamentada – entre representantes do governo federal e das corporações empresariais tradicionais.

Por fim, são elencados uma ampla série de estudos nacionais e internacionais, para devida comparação de resultados atestados vide a literatura brasileira, que apontem não apenas a trajetória de evolução dos gastos relacionados as mais variadas tipificações renúncias fiscais, mas que também indiquem efeitos e impactos diretos e indiretos de medidas específicas – dado que dividem-se em variada diversidade – perante os dados socioeconômicos gerais, seja a nível setorial, regional ou nacional.

2.1 Renúncias Fiscais/Gastos Tributários: O que são e para que servem?

Ricardo (1817/1996) classifica os tributos como a quota parte monetária da produção nacional advinda do uso do capital, terra e trabalho a ser recolhida pelo governo. Say (1803/1983), por sua vez, os especifica como a fração do produto nacional transferida dos particulares para o Estado afim de custear os consumos públicos que a autoridade nacional crê serem oportunos empreender. Para que a saudabilidade econômica e do Estado sejam alcançadas, ambos economistas recomendam que quaisquer acréscimos nos níveis das despesas públicas, baseados em tributos, sejam atrelados a elevações nos níveis de produção e riqueza nacional e na conservação do capital produtivo da sociedade.

De acordo com a Lei nº 5.172 de 1966, denominada Código Tributário Nacional, em seus Artigo 3º e 12º, compreende-se que:

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo nela se possa exprimir que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. [...] é extensivo às autarquias criadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, tão somente no que se refere ao patrimônio, à renda ou aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais, ou delas decorrentes.

Via de regra, a finalidade dos sistemas de arrecadação tributária reside no recolhimento dos recursos fundamentais para a administração das políticas públicas. Porém, os sistemas tributários dispõem de mecanismos de exceção, denominados de renúncias fiscais ou gastos tributários. Tais mecanismos abrangem a integralidade das renúncias de receitas governamentais como, por exemplo, as presunções creditícias, deduções de alíquotas, isenções, anistias, diferimentos e abatimentos de obrigações de caráter tributário (Surrey, 1970; Brasil, 2019a).

As renúncias fiscais, em suas variadas tipificações, estão sujeitas aos mesmos princípios e limites constitucionais que controlam o poder de tributar, instituídos por princípios tais como os da legalidade e da isonomia. Sua concessão deve ser fundamentada na consecução dos interesses da coletividade e na promoção de seu bem-estar, quer seja como medida atenuante perante evidentes disparidades econômicas entre indivíduos ou entre regiões do país, quer seja para incentivar determinadas atividades ou setores da economia, mas, neste caso, intendendo satisfação do exclusivo interesse público e não dos particulares (Milagres, 1986).

É importante saber que as renúncias fiscais ou gastos tributários, terminologicamente, enquadram-se no conceito econômico mais amplo de subsídios governamentais. Macroeconomicamente, os subsídios governamentais compreendem assistências de ordem financeira e

creditícia¹ ou tributária que destinam-se estimular a atividade econômica através da correção de externalidades ou falhas de mercado. Estes subsídios podem incidir tanto no lado da despesa orçamentária, compondo os benefícios financeiros e creditícios, quanto no lado da receita orçamentária, ou seja, os gastos tributários efetivos. No entanto, apesar de impactarem diretamente o panorama das receitas públicas, os gastos tributários também exercem impactos indiretos nas despesas orçamentárias do Estado, que não mais serão executadas pelo governo dando lugar a política de renúncia fiscal (Brasil, 2016b).

Para a *Organisation for Economic Co-Operation and Development* [OECD] (2010, p. 14), a definição de gastos tributários compreende “[...] uma transferência de recursos públicos que é realizada através da redução de obrigações fiscais em relação a uma taxa de impostos referencial, ao invés de uma despesa direta.” Swift, Brixi & Valenduc (2004) apontam que, através dos gastos tributários, ao contrário da alocação de recursos públicos empreendida de maneira direta, os governos constituem canais comuns para o financiamento de suas políticas governamentais de maneira indireta e paralela a estrutura orçamentária regimental e, em muitos dos casos, conflitantes com as suas respectivas legislações fiscais vigentes.

Dada a complexidade dos sistemas tributários modernos e as respectivas peculiaridades por país, as definições do que compõem os gastos tributários podem atender critérios distintos, mas que, em geral, partem da compreensão do princípio da renúncia de receita (OECD, 2010). É válido ressaltar que, até o ano de 2003, os gastos tributários eram descritos nos textos legais como benefícios tributários, conceito modificado com base nas adaptações da literatura internacional (Pellegrini, 2014). Inspirada no conceito proposto pela OECD, a Receita Federal do Brasil, Brasil (2019a, p. 07), adota a seguinte definição para os gastos tributários:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Conforme indica Schick (2007), ao passo em que, para o Estado, os gastos tributários representam uma queda na arrecadação tributária nominal, para o contribuinte tais desonerações consistem em uma redução efetiva de seu passivo tributário. Como observável pela definição anterior, espera-se que o dispêndio de gastos tributários por parte dos governos atenda

¹ Os benefícios financeiros são aqueles desembolsos efetivos, executados através de equalizações sobre juros e preços, além da assunção de dívidas pela União, cuja distribuição é concorrida pelos parlamentares, anualmente, mediante formalização do Orçamento Geral da União. Já os benefícios creditícios correspondem aos gastos relativos à programas oficiais de crédito, não alocados em orçamento e, portanto, não referendados por discussões prévias entre os membros do Congresso Nacional.

necessidades econômicas e sociais as quais, pela administração direta dos recursos públicos, não seria possível satisfazer. No Quadro 01 estão dispostas as expectativas dos efeitos do uso dos gastos tributários pela administração pública, sob a perspectiva da Receita Federal Brasileira, bem como da OECD e de outros autores:

Quadro 01

Efeitos Esperados da Utilização dos Gastos Tributários.

Receita Federal do Brasil - Brasil (2019a)	Swift, Brixi & Valenduc (2004); OECD (2010)
Incentivar determinados setores da economia.	Incentivar a participação do setor privado na economia e em programas sociais governamentais importantes.
Compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo.	Encorajar a tomada de decisão dos agentes privados ao invés da tomada de decisão dos agentes públicos.
Compensar ações complementares as funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis.	Reduzir a necessidade da supervisão de tais gastos pelas agências governamentais.
Corrigir desvios.	Reduzir burocracias nas aplicações de políticas públicas específicas.
Promover a equidade.	Tornar o sistema tributário mais equitativo.
Simplificar e/ou diminuir os custos da administração pública.	Fomentar o crescimento da economia formal, em razão dos benefícios disponíveis ao contribuinte.
Promover a equalização das rendas entre regiões.	

Fonte: Adaptado de Swift, Brixi & Valenduc (2004); OECD (2010); Brasil (2019a).

Os gastos tributários podem ser concedidos pelo poder executivo das esferas federais, estaduais e municipais. O Apêndice 01 detalha as tipificações de gastos tributários distribuídas pela União entre os anos de 2014 a 2019. As previsões da renúncia de receita tributária devem constar nos anexos referentes as metas fiscais presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO], vide o Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, sendo sua entrega obrigatória para todos os entes da federação. Referente ao mesmo artigo, o § 6º do texto constitucional ainda determina que “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (Brasil, 1988/2016a, p. 104).

Conforme previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF], oficialmente Lei Complementar nº 101, outorgada no ano 2000, em seu Artigo 14, a concessão de incentivos de ordem tributária decorrentes da renúncia de receita, sejam fornecidos pelos municípios, estados ou União, deve ser proposta de forma que não se prejudique as metas de resultados fiscais previstas pela LDO. Nos casos em que tal condição não seja tangível, deverá vir acompanhada de medidas de caráter compensatório, enquanto vigore sua vigência, através do crescimento de receita,

seja por aumento de outras alíquotas, ampliação de base de cálculo ou criação de tributos ou contribuições substitutivas equivalentes.

Apesar da caracterização ampla do conceito de gasto tributário, não é qualquer tipo de desoneração fiscal que pode ser classificada como tal. É necessário que a desoneração em questão constitua um desvio ou exceção àquelas características esperadas de determinado tributo. É de responsabilidade dos órgãos de receita considerar aspectos, tais como fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota e penalidades para estabelecer regras e princípios da aplicação tributária e para sua renúncia (Pellegrini, 2014).

2.2 Controvérsias na utilização das Renúncias Fiscais/Gastos Tributários

O estudo das consequências das ações governamentais na esfera socioeconômica não é recente. Bastiat (1849/2010, p. 19), contemporâneo à Revolução Francesa, já demonstrava que muitos dos efeitos esperados pelos legisladores poderiam, ao longo do tempo, manifestarem-se contrários as suas intenções prévias, por mais bem-intencionados que seus propósitos fossem:

Na esfera econômica, um ato, um hábito, uma instituição, uma lei não geram somente um efeito, mas uma série de efeitos. Dentre esses, só o primeiro é imediato. Manifesta-se simultaneamente com a sua causa. É visível. Os outros só aparecem depois e não são visíveis. Podemos-nos dar por felizes se conseguirmos prevê-los.

Apesar dos potenciais benefícios fornecidos a sociedade por meio da administração dos gastos tributários, existem diversos contrapontos quanto a sua utilização como mecanismo eficaz para execução de políticas públicas. Swift, Brixi & Valenduc (2004) destacam diversos pontos de alerta na administração das políticas de gastos tributários governamentais e efeitos que, como já indicava Bastiat, vão na contramão dos objetivos primordiais da sua utilização, observáveis no Quadro 02:

Quadro 02

Aspectos Negativos da Utilização dos Gastos Tributários Governamentais.

Ineficácia	Alguns gastos tributários são insuficientes para prover estímulos econômicos e/ou são compensados por outros passivos tributários.
Ineficiência	Diversos tipos de gastos tributários são destinados as demandas de grupos de interesses particulares e não as necessidades reais. Tais despesas favorecem alguns setores em detrimento de outros, reduz a concorrência de mercado, altera a lucratividade dos projetos, e enfraquece o nível de investimentos geral.
Desigualdade	As modalidades de gastos tributários tendem a ser regressivas. Os gastos tributários, em sua maioria, excluem os não contribuintes – que, geralmente, estão entre as camadas mais vulneráveis da sociedade - de receber os benefícios distribuídos.
Perda na arrecadação	Diminui as bases de receita efetiva, o que desestimula reduções nas alíquotas de tributos gerais.
Complexidade	Adiciona problemas na estimação das receitas tributárias devido ao efeito dos gastos indiretos, além de elevar a complexidade da legislação tributária e o custo de aplicá-la.
Oculto o tamanho do Estado	Por serem substitutos aos gastos diretos, os gastos tributários podem esconder o direcionamento das políticas públicas do governo e o volume de recursos que nelas são empregados.

Fonte: Adaptado de Swift, Brixi & Valenduc (2004).

Além destes problemas, os gastos tributários tendem a apresentar um déficit em transparência, o que impossibilita revisões críticas quanto a sua utilização e crescimento. Também desestimulam os governos a efetuar revisões e reformas em seus sistemas tributários. Essencialmente, o devido controle dos gastos tributários apresenta maiores dificuldades do que o observável nos programas de gastos diretos implementados pela administração governamental. Relatórios de gastos tributários em diversos países membros da OECD ainda denotam a presença de inconsistências ou pouca profundidade na descrição das renúncias fiscais e, em muitos deles, para que tais desonerações fossem detalhadas nas leis orçamentárias, se fez necessário grande esforço (OECD, 2010).

Benjamin & Posner (2018) reforçam o risco que a má administração e controle das políticas de utilização de gastos tributários manifesta para a confiança da sociedade no governo. A crescente utilização de tais mecanismos se dá, principalmente, por sua peculiar serventia em atender as demandas de pequenos e influentes grupos de interesses em detrimento do público geral, ao passo em que, o governo administra tais renúncias de maneira pouco transparente – e mais confortável –, externa as regras tributárias convencionais. Em suma, este processo deve culminar em déficits de *accountability* governamental e na qualidade da prestação de contas do Estado perante a sociedade pagadora de impostos.

Pellegrini (2014) alerta quanto a necessidade de os mecanismos de controle no ordenamento dos gastos tributários seguirem aquilo já previsto pelo Artigo 150 da Constituição Federal (1988/2016a, p. 95), em seu § 6º que determina que:

Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição [...]

No entanto, o autor assevera que diversos tipos de benefícios de natureza tributária foram inseridos no orçamento fiscal do Estado brasileiro através de Medidas Provisórias², por atuação dos poderes executivo e legislativo, ações estas que entram em conflito direto com as diretrizes do texto magno. Ainda atesta a deficiência inerente a concessão de gastos tributários em relação a avaliação dos resultados de sua utilização, onde tal política não atende requisitos de identificação clara de objetivos, indicadores e metas para posterior avaliação de sua eficácia.

² Ilustrativamente, um exemplo recente deste tipo de prática fora a aprovação da Medida Provisória nº 843/2018, convertida na Lei nº 13.755, que instituiu o Programa Rota 2030 que prevê isenções de Imposto sobre Produtos Industrializados [IPI] para veículos híbridos e de maior eficiência energética.

Outra questão insurgente no debate da eficácia e do controle das políticas de renúncias fiscais e gastos tributários são a não aplicabilidade de quaisquer tipos de ajustes fiscais a tais tipos de despesas como aqueles recursos públicos empenhados em gastos diretos na execução das políticas públicas, desta forma, denotando pouco esforço da classe política em mantê-los ajustados (Tinoco, 2019).

Ainda se faz necessário mencionar que a concessão de isenções tributárias como as deduções de gastos referentes a saúde presentes nas declarações de Imposto de Renda das pessoas físicas e as renúncias a nível de pessoa jurídica das contribuições financiadoras das áreas da Seguridade Social, impactam diretamente o orçamento de pastas como Saúde, Educação e Previdência, tendo em vista que estes recursos compõem receitas indexadas e vinculadas a tais áreas (Mendes & Weiller, 2015).

Diversas são as controvérsias no debate referente a administração dos gastos tributários, seja no Brasil ou no mundo. Todos os pontos até então mencionados serão retomados ao longo desta revisão de literatura, no entanto, ainda se faz necessário compreender como a lógica presente nas políticas de incentivos e renúncias fiscais acaba por determinar uma ampla gama de intervenções na economia e no funcionamento dos mercados. Para tal, o conceito jurídico de extrafiscalidade tributária, quando aplicado ao domínio econômico, como mecanismo de intervenção do Estado sob a economia, deverá ser elucidado.

2.3 Intervenção do Estado no domínio econômico e a extrafiscalidade tributária

Como indicado por Souza (1980), o termo intervenção, de sentido originário à economia, pode exprimir significado nos campos da política e do direito. Politicamente, indica tipo de ação excepcional, tal como aquelas ocasiões onde se faça necessária a presença de autoridade para o reestabelecimento da ordem. Juridicamente, a intervenção é considerada através da instrumentalidade legal que a justifique, fundamentando-se entre doutrinas sobre as quais torna-se legítima ou entre as que a torna prescindível.

Desde o estabelecimento do Estado moderno e da economia capitalista, pós revoluções industrial e francesa, o exercer da influência estatal no domínio econômico transcorreu sob diversas maneiras, seja pela complementação do mercado quando este demonstre deficiências, ou até mesmo pela substituição parcial ou total da iniciativa privada em determinados setores (Silveira, 2011).

Conforme menciona Souza (1980), embora seu sentido expresse denotado prejulgamento liberal, lastreado ao tempo onde era ato repudiável qualquer tipo de interferência estatal sob o funcionamento da economia de mercado, o termo intervenção e a sua aplicabilidade como mecanismo real de cooperação no arranjo econômico geral não era, em sua totalidade, desprezada pela literatura econômica clássica³. Em *A Riqueza das Nações*, Smith (1776/1990, p. 198) já expressava que:

[É] dever do soberano ou do Estado criar e manter instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois esperar que algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos as crie e mantenha.

Dos tempos de Smith aos atuais, a participação do estado na economia expandiu-se em larga escala. Mecanismos de atuação estatal mais sofisticados surgem a partir do governo de Otto Von Bismarck na Alemanha ao longo da década de 1880, onde foram implementadas algumas medidas experimentais como políticas de previdência social, legislação trabalhista e de atuação sindical. Foi o *Sozialpolitik* de Bismarck que constituiu as bases do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social moderno (Schumpeter, 1954/1964; Mises, 2017; Caldwell 2019).

Entre as razões que justificam as intervenções do Estado sob a esfera econômica, Stiglitz (1989) destaca diferentes tipos de falhas de mercado, ou seja, nas situações onde imperfeições na alocação ótima de bens e serviços se manifestem. Entre as principais, destacam-se os casos de competição imperfeita, onde grandes parcelas do mercado organizam-se através de monopólios e oligopólios a fim de minar concorrência potencial; as assimetrias informacionais entre diferentes agentes e setores da economia e as externalidades, ou seja, efeitos externos à firma gerados mediante sua operação. Em economias em desenvolvimento, outros tipos de falhas tais como inadequações no ajustamento correto dos preços; baixo estímulo a pesquisa e desenvolvimento e a pouca predisposição dos empreendedores ao tomar riscos, em razão da alta incipiência dos mercados locais, tendem a também manifestar-se.

O atual texto constitucional brasileiro introduziu a necessidade de o Estado estruturar-se como um Estado de Bem-Estar, orientado a criar e fomentar condições para o desenvolvimento

³ Entre a literatura liberal econômica clássica são notáveis as citações relacionadas aos efeitos negativos quanto a inserção de algum tipo de tributo sobre a economia como, por exemplo, a indicação de Ricardo (1817/1996, p. 110) de que “Não há imposto que não tenda a reduzir o ímpeto da acumulação.” No entanto, admitidos critérios de razoabilidade e justiça, a tributação dava-se em função da necessidade de o Estado assegurar suas devidas, e poucas, funções pactuadas pelo Contrato Social, vide Locke (1689/2014), relacionadas ao bem-estar dos homens, no desfrute de seus bens e de sua segurança, através das leis socialmente estabelecidas em comunidade.

político, social e econômico (Silveira, 2011). No Artigo 170º da Constituição Federal (1988/2016a, p. 109) é possível identificar sob quais princípios as intervenções do Estado brasileiro devem se amoldar:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Apesar do tratamento jurídico cabível ao conceito de intervenção, tal expressão deriva da realidade político-econômica, sendo absorvida pelo campo jurídico com o caráter conceitual de excepcionalidade, buscando atribuir prudência em adequar princípios que ponderem sua aplicabilidade e equilibrem sua intensidade. O fato intervenção retém maior sentido através de sua natureza política, como aquelas medidas implementadas pelo Estado voltadas ao atingimento de determinadas finalidades através do exercício de influência sobre o domínio econômico (Souza, 1980).

Também em conceituação política, Mises (1940/2018) define intervenção como uma ordem isolada expressa pela autoridade que representa o controle do poder estatal. Estas ordens, já sob ótica econômica, induzem os agentes privados detentores dos meios de produção e do capital a destinarem tais recursos de formas distintas daquelas que, normalmente, empregariam caso agissem pelas determinações da economia de mercado não obstruída.

Sobre o aspecto da indução econômica, ou seja, da influência exercida pelas intervenções estatais perante o comportamento e a tomada de decisão dos agentes econômicos, insurge o conceito de extrafiscalidade tributária⁴ ou função extrafiscal dos tributos. Se por um lado a função fiscal da tributação trata da aplicação fundamental e inerente a quaisquer tributos existentes que é a arrecadação de recursos para manutenção das atividades do Estado e de interesse da

⁴ Não confundir com o termo também expresso pela literatura jurídica de parafiscalidade tributária. Nesta natureza, os tributos objetivam a arrecadação de recursos para o financiamento de atividades que, num primeiro momento, não pertencem as obrigações próprias do Estado, mas que, mesmo assim, as implementa mediante entidades específicas, públicas e/ou privadas (Machado, 2012).

coletividade, a extrafiscalidade tributária expressa lógica onde os tributos destinam-se a diferentes objetivos para além da mera arrecadação. Em seu escopo, a extrafiscalidade apresenta tanto função incentivadora, através da utilização de estímulos tributários, bem como função desincentivadora, por meio da dissuasão de comportamentos influenciada pelo ato de tributar (Silveira, 2011).

Neste sentido, Aguillar (2006) exemplifica algumas situações onde o uso da função extrafiscal dos tributos manifeste induções estatais sobre comportamentos na esfera econômica. Determinações do Estado podem instituir ou extinguir tributos sobre algum tipo de atividade, ou sob mesma perspectiva, reduzir ou elevar alíquotas em tributações já existentes. Políticas econômicas podem ser fixadas com objetivo de incentivar, por exemplo, exportações de determinados produtos ao se reduzir a alíquota dos tributos incidentes sobre alguns setores; estimular a concentração industrial em um dado local através da flexibilização de impostos para as empresas ali posicionadas ou desestimular a comercialização de determinados tipos de produtos, entendidos como danosos ao bem-estar individual e/ou público, ao incidir sobre seu consumo maiores tarifas.

Efetivamente, as políticas tributárias extrafiscais concretizam-se através da concessão de isenções, anistias e diferentes tipificações de incentivos e estímulos fiscais. Devido sua função indutora, o emprego de finalidade extrafiscal sobre a tributação apresenta maiores suscetibilidades de interferências no princípio da livre concorrência econômica do que se comparado a finalidade original dos tributos. Conforme se acumulam padrões de diferenciação e justificativas para além do princípio da capacidade contributiva, as intervenções estatais podem exercer influência negativa sobre as estruturas do mercado, por exemplo, instituindo monopólios e barreiras ao comércio internacional (Silveira, 2011).

À luz da teoria econômica, foram as ideias de John Maynard Keynes, formalizadas e expressas em 1936 em sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* que passaram a recomendar a expansão da ação intervencionista do Estado mediante aos eventos decorrentes da crise econômica e dos movimentos cíclicos de depressão ocorridos a partir do *crash* da bolsa americana em 1929. Ao afastar-se da ortodoxia econômica, até então vigente, Keynes rompe com axiomas da economia liberal tradicional, embora mantenha-se atrelado a doutrina capitalista (Souza, 1980).

As orientações de Keynes serviram de inspiração para o programa de recuperação econômica implementado pelo presidente americano Franklin Delano Roosevelt, conhecido por *New*

Deal, onde o intervencionismo do Estado na retomada da economia foi preponderante. Com o relativo sucesso das implementações de Roosevelt, o modelo de economia intervencionista passou a ser replicado em, praticamente, todo o globo. Neste sentido, se faz válido compreender sob qual contexto tais intervenções foram recomendadas e como as proposições keynesianas influenciaram a determinação de um novo paradigma para a economia de mercado e de sua relação com a administração das políticas públicas pró-desenvolvimento.

2.4 Consumo, Investimento e Gastos Públicos: a solução de Keynes para as crises econômicas

O evento conhecido como a Grande Depressão dos anos 1930 abalou as economias capitalistas de todo o globo, mas, principalmente, a americana. O *crash* da bolsa de valores de *New York* em 1929 após quedas sucessivas nas cotações dos títulos empresariais negociados minou a confiança dos agentes privados na economia, impactando de forma negativa os níveis de investimento e produção, como expresso pela Tabela 01, e, conseqüentemente, os níveis de emprego e da renda nacional. Preocupado com as conseqüências da estagnação econômica ao longo do início da década de 1930, marcada por elevada capacidade instalada ociosa e insuficiência de demanda por consumo, o economista britânico John Maynard Keynes buscara compreender como as políticas monetária e fiscal influenciavam a demanda agregada por bens e serviços (Resende, 2017).

Os números da crise eram alarmantes. Nos Estados Unidos, entre os anos de 1929 e 1932, mais de 85.000 empresas vieram a falência; mais de 5.000 bancos encerraram suas atividades, o que estimulou diversas corridas bancárias; o valor agregado dos títulos negociados na bolsa caiu de U\$\$ 87 bilhões para cerca de U\$\$ 19 bilhões e o produto industrial já havia caído quase 50%. No ano de 1933, o desemprego atingia cerca de 25% da força de trabalho e os que ainda mantinham seus empregos, viam seus salários e poder de compra caírem drasticamente (Stiglitz & Walsh, 2003; Hunt, 2005; Simonsen & Cysne, 2009).

Mediante cenário econômico tão pouco auspicioso na época, grande parte dos axiomas da teoria econômica clássica e neoclássica, de tradição do *laissez-faire*, perdiam sua verossimilidade. Keynes (1936/1996), que teve por mentor o economista neoclássico inglês Alfred Marshall, buscou ao longo de seu famoso livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* distanciar-se dos postulados teóricos ortodoxos⁵ que, por tanto tempo, havia defendido com

⁵ A transição do pensamento de Keynes rumo à uma temática intervencionista em detrimento ao liberalismo clássico, ao menos, da publicação de *A Treatise on Money* (1923) e de *The End of the Laissez-Faire* (1926),

convicção, pois passava a considerar suas aplicabilidades, dado o contexto da economia na época, insuficientes e pouco preditivas.

Tabela 01

Formação Bruta e Líquida de Capital nos Estados Unidos (1925-1933).

	(x milhão de dólares)								
	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
Formação bruta de capital	30.706	33.571	31.934	33.934	34.491	27.538	18.721	7.780	14.879
Gastos dos empresários com consertos, reparações, manutenção, depreciação e exaustão	7.685	8.288	8.223	8.481	9.010	8.502	7.623	6.543	8.204
Formação líquida do capital	23.021	25.283	22.934	25.453	25.481	19.036	11.098	1.237	6.675

Fonte: Adaptado de Keynes (1936/1996, p. 123).

Suas primeiras objeções aos postulados da teoria econômica clássica vão em direção a Lei de *Say*, a qual Keynes (1936/1996) descreve como a convicção de que a oferta de bens é o que determina sua própria procura. Neste arranjo, os meios que um determinado indivíduo dispõe para satisfazer seu consumo serão os mesmos meios que lhe estão dispostos para ofertar algo a outros indivíduos. Ou seja, todos aqueles que são compradores em uma economia também nela são vendedores de algo.

Em um cenário onde tal axioma fosse verdadeiro, os valores salariais também deveriam flutuar conforme as premissas da oferta e procura, determinando o nível de emprego ótimo ou de equilíbrio. Conforme os preços dos salários reais caíam em decorrência de uma grande disponibilidade de mão de obra, dever-se-ia esperar que os empresários passassem a ofertar novos empregos, elevando sua produção para atender a demanda por consumo latente. Porém, o que realmente determina o nível de empregos é a propensão a consumir da comunidade que, por consequência de sua baixa histórica nos anos 1930, reduzia o incentivo dos empresários a investir e ofertar trabalho (Keynes, 1936/1996).

A rigidez para baixo dos preços, inclusive dos salários, impediria a restauração do equilíbrio perdido com a crise. Logo, as prerrogativas da Teoria Quantitativa da Moeda [TQM], em seu postulado neoclássico⁶, ao indicar que quaisquer aumentos da oferta de moeda deveriam

publicações estas que lhe renderam críticas quanto ao seu posicionamento político, não lhe sendo incomuns atribuições infundadas para época de aptidões para com o socialismo ou fabianismo, corrente de inspiração socialista tradicional à Inglaterra (Wapshott, 2011).

⁶ Observando a elevada taxa de desemprego da economia britânica ao início dos anos 1920, Keynes (1926) já questionava os ensinamentos de Marshall de que, com o tempo, uma economia com elevada taxa de desemprego poderia reconduzir-se ao equilíbrio, naturalmente, sem o uso de política monetária e fiscal implementada “através de algum órgão de ação apropriado”.

estimular a demanda por consumo, demonstravam baixa acertabilidade para o momento. O uso exclusivo de política monetária como forma de viabilizar solução para a recessão culminaria na dita “armadilha da liquidez”, onde em face da ameaça deflacionária – redução geral dos preços da economia –, o novo dinheiro seria entesourado sem converter-se em consumo, alimentando uma poupança improdutiva. Por este motivo, a política fiscal, através da expansão dos gastos públicos, principalmente aqueles destinados ao financiamento de grandes programas de obras públicas, por conta de seu grande impacto sobre os níveis de emprego e renda; e da redução dos impostos deveria ser combinada em conjunto da política monetária para estimular a demanda agregada e, em função desta, o nível de investimentos, provendo assim a recuperação econômica (Keynes, 1936/1996; Resende, 2017).

A principal justificativa de Keynes (1936/1996) para o uso de recursos de ordem pública em investimentos voltados a retomada do emprego se dá pelo efeito multiplicador que a natureza de tais dispêndios denota. O efeito multiplicador determina em qual proporção deverá aumentar o emprego para promover determinado acréscimo nos níveis da renda agregada. É importante salientar que o famoso multiplicador keynesiano foi elaborado por Richard Kahn⁷ e sua introdução nos escritos de Keynes data da publicação de *The Means to Prosperity* em 1933, onde ele defende pela primeira vez a tese de que os investimentos públicos voltados a reativação do emprego, em cenários de ociosidade, pagar-se-iam por meio do consumo adicional gerado e do estímulo deste a produção e, conseqüentemente, a geração de outros empregos e novas receitas provenientes de impostos (Wapshott, 2011).

As motivações que determinam os níveis de investimentos e incrementos de capital por parte dos empresários estão relacionadas as suas expectativas relativas ao produto da venda de sua produção, descontando-se seus custos previstos, isto é, a demanda efetiva. Para Keynes (1936/1996, p. 85).

[...] a demanda efetiva é simplesmente a renda agregada (ou produto) que os empresários esperam receber, incluídas as rendas que fazem passar às mãos dos outros fatores de produção, por meio do volume de emprego corrente que resolvem conceder. [...] a demanda efetiva é um ponto na função de demanda que se torna realidade porque, levando em conta as condições da oferta, ela corresponde ao nível de emprego que maximiza as expectativas de lucro do empresário.

⁷ Kahn (1931) em *The Relation of Home Investment to Unemployment* buscara expor como a execução de um programa hipotético de obras públicas poderia desempenhar efeitos positivos sobre a atividade econômica. De maneira simplificada, os gastos públicos influem na maior oferta de emprego direto, ofertado pelos empregadores primários, e indireto, ofertado pelos empregadores fornecedores de bens e serviços aos primeiros. Maiores lucros são esperados, bem como maior demanda por bens e serviços decorrente da redução do desemprego. Essa demanda crescente por bens e serviços estimula novas outras demandas, em um processo de caráter “*ad infinitum*”.

Durante o ciclo econômico – variações ascendentes e descendentes no comportamento da economia –, em sua fase de expansão, a maioria dos novos investimentos apresenta rendimentos satisfatórios ao empresariado. No entanto, a desilusão chega, pois, de repente, surgem dúvidas em relação aos rendimentos futuros, uma vez que conforme a propensão a consumir da comunidade – demanda agregada – reduz, aumenta a parcela de bens recém produzidos mantidos em estoque, diminuindo-se, assim, a demanda efetiva. Com a elevação dos custos de conservação das mercadorias estocadas, surge o desestímulo a investir pois a taxa de eficiência marginal do capital decresce, isto é, àquela taxa de desconto que tornaria o valor presente dos fluxos futuros esperados do capital equivalentes a seu preço de oferta (Keynes, 1936/1996).

A queda do nível de investimentos privados na economia deve ser combatida veementemente pelo governo. Entre os principais determinantes de sua abrupta redução, destacam-se, principalmente, as variações eventuais nas políticas de impostos e nas taxas de juros. Frente a estas primeiras, é recomendável que a arrecadação de tributos seja reduzida como um artifício para elevar a propensão de consumo da comunidade e a de investimento por parte dos empresários. Logo, “[...] uma reviravolta da política do Governo, passando do endividamento à criação de fundos de amortização (ou vice-versa), pode ocasionar uma séria diminuição (ou notável expansão) da procura efetiva” (Keynes, 1939/1996, p. 117).

Já em relação as taxas de juros, Keynes (1936/1996) apontava a necessidade de rápida ação por parte da autoridade monetária, através da injeção de moeda na economia em curto prazo, como maneira de promover um reajuste nas expectativas empresariais e redirecionar a taxa de juros para àquela compatível com o investimento correspondente ao pleno emprego e ao estímulo do consumo popular, cuja poupança pouco influenciava a formação de bruta de capital, mas em muito estimulava o ato de produção. Em razão de uma maior oferta de moeda disponível reduzir a demanda por dinheiro e, conseqüentemente, a taxa de juros, a baixa moderada desta última deverá propiciar ambiente mais favorável ao crescimento via investimentos. Desta forma:

Embora o rendimento desaparecesse, continuaria, entretanto, havendo lugar para o empreendimento e para a habilidade na estimativa dos rendimentos prováveis, suscetíveis das mais diferentes opiniões. [...] Desde que houvesse determinada relutância em correr riscos, haveria também um rendimento líquido positivo do conjunto de tais valores durante um período. Não é provável, porém, que, nessas circunstâncias, houvesse tal avidez de obter uma renda dos investimentos duvidosos (Keynes, 1936/1996, p. 217).

Portanto, seria através da combinação entre política fiscal – expansão dos gastos e investimentos públicos – e política monetária – expansão monetária e manutenção de taxas de juros reduzidas – que uma economia em estado de depressão retomaria seu crescimento. Contrário à

ideia de que seria o excesso de investimentos ocasionado pela fase de expansão do ciclo econômico o real culpado pela Grande Depressão e de que altas taxas de juros, ao conduzirem reduções saudáveis nos elevados níveis de investimentos improdutivos empreendidos, conforme sugerido por grande parte dos economistas ortodoxos, poderiam ser a solução para o problema, Keynes (1936/1996, pp. 299-300) finaliza:

O remédio para o auge da expansão não é a alta, mas a baixa da taxa de juros! Pois aquela pode fazer perdurar o chamado auge da expansão. O verdadeiro remédio para o ciclo econômico não consiste em evitar o auge das expansões e em manter assim uma semidepressão permanente, mas em abolir as depressões e manter deste modo permanentemente um *quasi-boom!* [...] seria absurdo pretender que nos Estados Unidos, em 1929, tenha havido sobreinvestimento [...] a taxa de juros manteve-se elevada o bastante para desanimar os novos investimentos, exceto naqueles ramos particulares que estavam sob a influência do estímulo especulativo.

Apesar da difundida associação entre Keynes e Roosevelt durante a implementação das políticas governamentais americanas ao longo do programa de recuperação econômica, conhecido por *New Deal*, e das semelhanças entre as medidas empregadas pelos economistas do governo para o combate da recessão com as soluções que Keynes propunha em seus escritos, o programa não expressava-se como uma aplicação direta do pensamento keynesiano (Saes & Saes, 2013).

Isso é perceptível dado ao fato de a grande obra de Keynes, *A Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda*, qual foi recebida por grande parte economistas da época tal como Galbraith⁸ (1994, p.74) com o sentimento de que “[...] nunca, desde Adam Smith e Karl Marx, as ideias tiveram um efeito tão grande sobre as atitudes e ações públicas [...]”, é datada de 1936, período este onde as medidas propostas pelo *New Deal* estavam em plena fase de implementação.

Todavia, é inegável a influência do pensamento de Keynes e de seus escritos prévios à Teoria Geral como elemento inspirador do comitê de política econômica do presidente Roosevelt e dele próprio ao longo do *New Deal*, conforme indicado através de carta aberta publicada no *New York Times* onde o economista elogiava o pioneirismo das soluções propostas pelo governo e já encorajava o presidente americano a fazer uso de medidas de caráter indutivo na economia e que estimulassem o consumo, quer seja através da manutenção de baixa taxa de juros, quer seja pela atuação direta do poder público para “[...] incrementar a produção nacional

⁸ Em outra obra, Galbraith (1981) também indicara que “[...] embora jovens e desimportantes, ao seguir o mestre [Keynes] poderíamos nos sentir superiores aos grandes homens do Morgan’s Chase, do *National City* e do *Federal Reserve* de Nova York.”

e pôr os homens para trabalhar [...]” através da despesa de dinheiro subsidiado ou via moeda recém impressa. (Keynes, 1933, p. 02).

2.5 O ceticismo liberal frente à Revolução Keynesiana

A crescente popularidade dos postulados de Keynes e da revolução representada por seus escritos, que influenciaram majoritariamente o pensamento de grande parte dos economistas de todo mundo até, pelo menos, a década de 1970, despertava ainda certo ceticismo para os mais orientados a uma posição pró *laissez-faire*. Entre os principais objetores dos novos postulados keynesianos, destacavam-se Frank Knight (1937), da Escola de Chicago e os austríacos Friedrich Hayek (1941/1950) e Ludwig von Mises (1940/2018; 1949/2010).

Knight (1937) posicionou-se de maneira contrária a visão de Keynes de que um ato de poupança individual não configura um ato de investimento produtivo equivalente. Em sua visão, as decisões de poupar, tomada pelo homem comum – consumidor –, e a de investir, tomada pelos empresários, sob o postulado keynesiano, são constituídas sem nenhum ponto de contato⁹ através de suas esferas de ação. Logo, neste arranjo, as variações na taxa de juros em nada se relacionam aos primeiros tipos de decisão, sendo suas flutuações determinadas apenas pelas decisões do tipo de investimento.

Para Knight (1937), a poupança, acumulada pelos trabalhadores ao absterem-se de consumir, possui impacto significativo sobre a taxa de juros. O aumento do quantitativo de moeda disponível nos estoques bancários, certamente exercerá pressão para reduções nos níveis dos juros, o que favorecerá a retomada dos investimentos privados devido ao crédito mais barato. Sendo assim, não será apenas através do incentivo ao consumo que uma economia em crise reestabelecerá seu equilíbrio, mas, principalmente, através do estoque de poupança que se eleva em função da alta dos juros e, conforme cresce, expande a oferta de dinheiro disponibilizada pelos bancos para empréstimos sob juros menores. Complementa:

Os homens obtêm o controle do capital através do empréstimo de dinheiro, mas nunca [na Teoria Geral de Keynes] existe uma conexão entre poupar dinheiro e a oferta de fundos no mercado de empréstimos. Quase parece que o dinheiro poupado é completamente distinto do dinheiro emprestado, e que o primeiro, se algum dia chega a um banco ou qualquer agência de empréstimos, ainda é mantido totalmente em separado (Knight, 1937, p. 12).

⁹ Deve-se ressaltar que, para Keynes (1936/1996) a visão Smithiana de que um ato de poupança particular deverá conduzir a um ato equivalente de investimento e, portanto, de incremento da riqueza comunitária é equivocada. Logo, poupança não vinculada a manutenção ou expansão do capital produtivo tende a ser mais bem empregada para o consumo de bens e serviços já disponíveis e que ainda serão produzidos.

Hayek (1941/1950) e Mises (1949/2010), por sua vez, buscaram contrapor¹⁰ a teoria keynesiana do ciclo econômico através de uma explicação própria para a natureza das depressões. A análise do ciclo econômico austríaca parte da expansão monetária, estimulada pela ação intervencionista dos cada vez mais influentes bancos centrais, como principal indutora do desarranjo dos níveis de preços e, portanto, de toda economia. Através da injeção de moeda recém-criada, os preços que deveriam cair em razão da evolução tecnológica consequente do crescimento econômico, mantêm-se estáveis, o que acaba por induzir os empresários a produzir bens que, encerrada a expansão creditícia, não serão mais consumidos em mesma intensidade.

Neste cenário de expansão do crédito público, a taxa de juros de mercado deverá diminuir conforme a disponibilidade de dinheiro para empréstimos cresça. Esta alteração artificial nos níveis de juros falseia o cálculo empreendedor fazendo parecer que alguns projetos tornaram-se viáveis, quando em condições normais de cálculo – em condições de juros e preços não distorcidos –, seriam inexecutáveis. Com tais estímulos, os maus investimentos – *malinvestments* – são estimulados, iniciando-se um *boom* econômico insustentável. No entanto, ao se encerrar a injeção de nova moeda na economia:

A taxa de juro do mercado aumenta porque a maior demanda por empréstimos não é contrabalançada por um correspondente aumento na quantidade de moeda disponível para empréstimo. Os preços das mercadorias caem porque alguns empresários vendem seus estoques e outros se abstêm de comprar. A atividade empresarial se contrai novamente. A alta termina porque as forças que a provocaram deixaram de atuar (Mises 1949/2010, p.633-634).

Além de oporem-se a explicação de Keynes para o ciclo econômico e da ideia de que através de uma redução artificial dos juros seria possível estimular investimentos de forma sustentável, Hayek (1944/2010; 1979/2011) concentrou-se em alertar para as consequências políticas do crescimento da intervenção governamental e de seus respectivos gastos, enquanto que Mises (1940/2018; 1949/2010) buscou demonstrar como outra política de caráter anticíclico keynesiana, a concessão de subsídios à indústria, poderia distorcer o bom funcionamento dos mercados.

Hayek (1944/2010, p. 129), da mesma forma que Keynes, preocupava-se com as grandes flutuações da atividade econômica e as elevadas taxas de desemprego que as seguiam, todavia,

¹⁰ Outro ponto deveras relevante para devida compreensão das críticas austríacas à teoria keynesiana dá-se em função da abordagem metodológica desta última, pautada na observação de dados agregados e profunda matematização. Hayek (1974), ao receber o Nobel de economia, indicara que, partindo de uma concepção científica distorcida, políticas fiscais e monetárias implementadas até então baseavam-se “[...] na crença de que existe uma simples correlação positiva entre o nível de emprego e o tamanho da demanda agregada por bens e serviços.”

era cético em relação aos efeitos do planejamento¹¹ keynesiano no rearranjo da economia. Quer seja através da manipulação das políticas fiscais, monetárias ou pela atuação direta do governo em obras públicas, recomendava extrema cautela para evitar, com tais intervenções “[...] que toda a atividade econômica venha a depender cada vez mais da alocação e do volume dos gastos governamentais.”, ocasionando graves consequências no funcionamento da concorrência de mercado e da livre iniciativa.

Para Hayek (1979/2011), ao defender a expansão dos gastos do governo como solução para os momentos de recessão, a teoria keynesiana passou a representar para a classe política não apenas um método para reativar a economia, mas também um meio para se libertarem das restrições orçamentárias que os cerceavam em sua busca por popularidade. Medidas que se ancoravam na expansão dos gastos públicos, concessão de subsídios, emissão de moeda e geração de déficits passaram a ser defendidas sob o constante argumento da utilização de recursos até então ociosos. Os políticos, assim como boa parte dos economistas keynesianos, pareciam se esquecer do contexto onde as recomendações de Keynes foram formuladas e de suas próprias palavras, ao indicar que “[...] apenas no caso de uma transição para o socialismo se esperaria que os gastos do governo desempenhassem papel predominante ano após ano” (Skidelsky, 1994).

Para além das críticas relacionadas a política monetária advogada por Keynes, Mises (1940/2018) dedica atenção para a análise da política fiscal intervencionista keynesiana, mais especificamente a concessão de incentivos e subsídios a determinados setores da indústria e seus respectivos impactos sobre o devido funcionamento da economia de mercado. Do mesmo modo que as taxas de juros artificialmente reduzidas, o fornecimento de subsídios aos empresários, através da instituição ou extinção de tarifas e tributos, passa a tornar aqueles projetos, outrora fontes de prejuízos, em investimentos lucrativos. Os recursos, de natureza escassa, transferem-se dos setores mais produtivos da economia, mas que não se beneficiaram dos incentivos, para setores menos produtivos, mas que agora passam a ter sua operação viabilizada pelo desvio dos recursos fruto das intervenções governamentais.

Utilizando-se de um exemplo onde a construção de uma nova estrada de ferro seja subsidiada pelo governo, Mises (1940/2018, pp. 198-199) questiona a ideia de que tais tipos de

¹¹ Hayek (1944/2010) acreditava que, embora estivesse longe dos objetivos idealizados por Keynes, suas ideias que advogavam ser necessária uma efetiva e racional coordenação estatal da atividade econômica poderiam irromper, progressivamente, na perda de autonomia do sistema democrático em função da substituição dos “muitos planos distintos”, particulares aos indivíduos, perante “um plano global” e centralizador.

investimentos, patrocinados, possam ser considerados benéficos para a economia como um todo. Apesar da alegada contribuição que a estrada de ferro subsidiada traga ao interesse público, estimulando o tráfego e o comércio regional, as contribuições tenderão a serem maiores aos interesses daqueles que, diretamente, investiram seu capital na região e que não podem transferir seus investimentos sem o aceite de considerável redução sobre seu valor original.

Completa:

Alega-se, geralmente, que a estrada irá desenvolver as forças produtivas da região atendida. O economista tem que colocar a questão de forma diferente: o Estado usa o dinheiro dos contribuintes para subsidiar a construção, a manutenção e a operação da linha que, sem esse subsídio, não poderia ser construída e operada. [...] Sem dúvida, esses subsídios contribuem para o desenvolvimento da região onde, não fora isso, a produção seria menor. Mas o aumento de produção na região assim favorecida pelo subsídio governamental deve ser contrastado com o ônus imposto sobre a produção e o consumo nas regiões que terão que pagar por essa política do governo.

Mises (1949/2010) ainda questiona os argumentos favoráveis a concessão de subsídios para proteção de indústrias recém-formadas. Os defensores de tais práticas, comumente, alegam a necessidade de certos tipos de proteções temporárias para o desenvolvimento de indústrias mais complexas, em localidades onde, em condições naturais, seriam pouco atrativas ao empresariado, mesmo que a proteção concedida a nova indústria onere o orçamento público durante algum tempo. Porém, a implantação de uma nova indústria apenas será economicamente viável caso a nova localização traga vantagens superiores aos custos de se abandonar bens de capital já investidos em locais anteriores. Se tal premissa for verdadeira, a nova indústria não deve carecer de subsídios governamentais para competir com as demais já existentes, logo, o incentivo, mesmo que temporário, configura-se apenas em um novo desperdício.

A posição contrária de Mises (1940/2018; 1949/2010) quanto a concessão de subsídios governamentais é clara. Sejam estes administrados e concedidos de forma direta ou através da manipulação de tarifas, objetivando estimular a produção ou não, serão os cidadãos que arcarão com as políticas do governo, primeiramente como contribuintes, indiretamente financiando os subsídios e, mais uma vez como consumidores, ao pagarem pelos bens e serviços de seu consumo particular preços maiores.

Contudo, apesar do enfrentamento liberal as políticas econômicas intervencionistas, a agenda keynesiana passou a ser a regra não apenas nos maiores centros do capitalismo ocidental, mas também em países de baixo dinamismo econômico e industrial, ao servir de inspiração e fundamento para argumentos de diversos economistas que consideravam condição *sine qua non* a industrialização e o desenvolvimento destas economias para o suprimento de sua própria demanda interna e da expansão de seus níveis tanto de renda agregada quanto de renda per

capita. O pensamento desenvolvimentista, derivado da essência keynesiana, mas que sofrera também influência de outras linhas de pensamento econômico e filosófico, influenciou de forma direta a política econômica dos países latino-americanos, inclusive o Brasil, como será evidenciado nos próximos tópicos.

2.6 Desenvolvimentismo, CEPAL e a industrialização latino-americana através da substituição de importações

A partir da quebra de paradigma no âmbito da teoria econômica representado por Keynes e seus escritos, a teoria keynesiana passou a desempenhar papel fundamental na análise macroeconômica. O pensamento keynesiano original, que entre as décadas de 1930 a 1970 passou a representar a posição “*mainstream*” entre os economistas de todo mundo, especificamente nos países em estado de subdesenvolvimento e localização periférica aos grandes polos de industrialização capitalista, influenciou a formação de uma nova corrente de pensamento econômico denominada de desenvolvimentismo (Mankiw, 2015; Bresser-Pereira, 2018).

O desenvolvimentismo ou também nacional-desenvolvimentismo recebera tal nomenclatura devido ao fato de os economistas desenvolvimentistas terem optado pela observação do fenômeno do desenvolvimento como principal foco de suas respectivas análises econômicas e ações políticas. O principal objetivo da política econômica desenvolvimentista, evidentemente, consistia em fomentar o desenvolvimento econômico, coordenando com toda sociedade – empresários, burocratas, classe média e trabalhadores – os meios necessários para atingir tal fim na esfera do sistema capitalista, com o Estado metodizando instrumentos de ação coletiva (Bresser-Pereira, 2018).

As constatações dos teóricos do desenvolvimentismo, dos quais destaca-se Kalecki (1966/1993), visavam demonstrar que os problemas estruturais das economias dos países subdesenvolvidos em muito se distinguiam daqueles apresentados pelas economias já desenvolvidas. O obstáculo central das economias subdesenvolvidas residia na ausência de bens de capital suficientes para empregar toda a mão-de-obra nacional disponível e, em razão disto, se perpetrava um padrão de vida baixo e uma baixa propensão a consumir. Diante de tal contexto, apenas mediante considerável ampliação nos níveis de investimento agregado tornar-se-ia possível impulsionar o crescimento de tais economias. No entanto, diferentemente do observável nos países

desenvolvidos, a insuficiência de capital privado disponível para investimento denotava uma ainda maior participação do Estado em propulsionar a atividade econômica geral¹².

Na visão de Bresser-Pereira (2018), naqueles países de industrialização tardia como a Alemanha e o Japão, que não caracterizavam dependência ideológica às nações dos centros industrializados, a utilização de uma estratégia nacional de desenvolvimento obtivera grande sucesso no fomento do crescimento de suas economias. Já no caso dos países periféricos ou dependentes, tais como os latino-americanos, a formulação de uma política de desenvolvimento própria enfrentava resistência das próprias elites locais, em razão de sua subserviência aos interesses das nações centrais já industrializadas. Disto decorre o senso nacionalista peculiar ao desenvolvimentismo pois, para desenvolverem-se como polos industriais, as nações periféricas necessitariam constituir independência, fortalecendo seus estados nacionais por intermédio da formulação de políticas econômicas e instituições próprias.

A influência da corrente de pensamento econômico desenvolvimentista na América Latina entre o final da década de 1930 e ao longo de toda década de 1940 foi tão representativa que inspirou a Comissão Econômica para a América Latina [CEPAL]; estabelecida pela Resolução de nº 106 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas no ano de 1948; a adotar o desenvolvimentismo como recomendação para as economias subdesenvolvidas latino-americanas após finda a Segunda Guerra Mundial. A instituição da CEPAL, originariamente, buscava prover a coordenação de políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social da América Latina mediante a realização de estudos e pesquisas relativos aos problemas econômicos e técnicos específicos da região (Haffner, 1996; CEPAL, 2020).

O eixo do pensamento econômico cepalino parte da análise do sistema centro-periferia, idealizado por Prebisch (1949), que explica o desenrolar das relações de dependência pelas quais as economias dos países em desenvolvimento vinculam-se as economias capitalistas já desenvolvidas. A origem deste sistema consistia em um reflexo inerente ao processo histórico de desenvolvimento do arranjo capitalista de produção, tendo em vista os diferentes níveis em que o progresso tecnológico, fruto da crescente industrialização, fora propagado entre os diferentes países. Classificam-se como centros as economias onde as técnicas capitalistas de produção difundiram-se previamente. Por sua vez, a periferia seria composta pelas economias onde

¹² Neste momento já é possível assimilar a, talvez, mais significativa distinção entre a doutrina keynesiana e a corrente desenvolvimentista: enquanto a primeira tutelava defesa para os mecanismos de intervenção nos momentos de retração do ciclo econômico, a segunda escudava-os em função da argumentada necessidade em se desenvolver o aparato produtivo nacional ainda incipiente, isto é, política anticíclica *versus* política procíclica.

o aprimoramento industrial e tecnológico da produção não ocorrera, ou quando, de forma tardia (Prebisch, 1949; Floto, 1989 Haffner, 1996).

A majoritária parte da produção nacional dos países periféricos é concentrada em produtos de caráter primário, isto é, que demandem pouco ou nenhum processo de beneficiamento, principalmente aqueles advindos da produção agrícola. Tal produção constitui-se na base da renda oriunda das exportações periféricas e serve para o suprimento da demanda por bens primários das nações dos grandes centros, que assim dedicam o foco de suas indústrias na produção de bens com maior valor agregado. Logo, neste arranjo, não haveria espaço para industrialização dos países periféricos, mas sim um papel nas relações de troca meramente na forma de economias agroexportadoras (Prebisch, 1949).

Os ciclos econômicos teriam, para Prebisch (1949), grande influência na manutenção deste sistema desigual. Em fase cíclica ascendente, a demanda por bens de consumo nas economias centrais tende a ultrapassar a oferta destes disponível. Nos casos de desaceleração econômica o contrário ocorre, melhor, a oferta certamente será superior que a propensão ao consumo. O crescimento dos lucros, característica dos ciclos ascendentes, acaba por ser transferido dos grandes centros para os exportadores de produtos primários dos países periféricos, pois a produção de tais artigos torna-se inviável nos grandes centros dado a elevada demanda por bens mais complexos e, portanto, mais lucrativos a indústria desenvolvida. Disto resulta o crescimento dos preços dos produtos primários – hoje conhecidos como commodities –, algo que estimula o enfoque da produção periférica em satisfazer a procura por tais tipos de itens.

Processo equivalente, todavia, em direção oposta, ocorre quando o ciclo econômico encontra-se em fase descendente. Os preços da produção primária caem conforme a pressão cíclica se desloca dos grandes centros para as periferias, sob a forma de contração do consumo e da renda com as exportações. O grande enfoque na produção industrial primária¹³ acaba por estimular o desenvolvimento unilateral de um setor cuja principal função é atender demandas externas, o que configuraria uma espécie de crescimento de fora para dentro, ou seja, estimulado pelas exportações para os grandes centros industriais. A demanda interna por bens de maior valor agregado passa a ser atendida, sumariamente, através das importações já que não existe

¹³Na ótica desenvolvimentista, a concentração da produção primária nos países de periferia torna-se o centro da atividade econômica, principalmente, devidas disparidades tecnológicas entre as matrizes produtivas das economias centrais, de maior eficiência e menores custos, e das indústrias periféricas, incipientes e, portanto, onerosas. Desta forma, não apenas relegadas ao mero papel agroexportador que os vínculos entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas se conserva, mas também na manutenção da periferia como eterno mercado consumidor das exportações estrangeiras.

oferta interna de tais bens disponível, dificultando o desenvolvimento de outros setores da economia que não o setor primário (Prebisch, 1949; Haffner, 1996).

A solução para o paradigma do crescimento para fora não poderia ser outra além do crescimento para dentro. Crescer para dentro, na visão de Prebisch (1949) denota a necessidade de as economias periféricas impulsionarem o desenvolvimento de suas próprias indústrias nacionais. Ele prossegue:

[...] é necessário definir com precisão o objetivo que se persegue através da industrialização. Quando ela é considerada como meio para atingir um ideal de autossuficiência, no qual as considerações econômicas passam para segundo plano, qualquer indústria que substitua as importações torna-se admissível (Prebisch, 1949, p. 78).

Tavares (2000) resume e desvenda o funcionamento do processo de substituição de importações, podendo este ser compreendido como um mecanismo de desenvolvimento, de caráter parcial e fechado, que, em resposta as restrições impostas ao modelo econômico primário-exportador insurgentes durante as crises das economias capitalistas ao longo da primeira metade do século XX, buscara repetir, aceleradamente, mas sob condições históricas dissemelhantes, a industrialização vivenciada pelas economias já desenvolvidas de países da Europa e da América do Norte.

Para Furtado (1973), mediante o processo de substituição de importações, as economias periféricas poderiam estimular seu crescimento não mais dependendo dos ciclos de alta nos preços das exportações primárias, mas, principalmente, ao fomentar o desenvolvimento de sua indústria objetivando atender sua própria procura interna por bens de maior valor agregado. A inspiração para a execução de tal processo consistia nas próprias recomendações de Keynes (1936/1996) que sustentara a defesa de uma balança comercial favorável¹⁴, desde que não excessiva, como um importante mecanismo para que as autoridades nacionais contornassem os perigos de um estado de depressão persistente.

A ampliação da frente de substituição de importações tornou-se a base para o crescimento das indústrias latino-americanas e no principal fator de impulso ao desenvolvimento destas economias, alheias as primeiras expansões da industrialização capitalista. A modernização industrial impulsionada por intermédio dos governos, incrementava tanto a qualidade da

¹⁴ Keynes (1936/1996) reconheceu que os antigos defensores da doutrina mercantilista já relacionavam como causas para o desemprego o “medo dos bens” e a escassez de moeda em função de um alto volume de importações. Para ele, embora atestassem parte do problema, não dispunham do refinamento teórico necessário para solucioná-lo em seu tempo.

produção final quanto a especialização da mão-de-obra, o que, conseqüentemente, proporcionou a elevação da renda nacional e do consumo agregado (Furtado, 1973).

Como impulsão ao seu desenvolvimento, o manejo das alíquotas tributárias e alfandegárias por parte dos governos consistiria em uma fonte de estímulos essenciais a nova indústria, por conta de seu inerente maior custo de produção se comparado a indústria já desenvolvida, pertencente aos grandes centros industriais. Deste motivo, seria razoável esperar uma perda efetiva da renda nacional ao optar-se por uma estratégia de produção interna em detrimento do consumo de bens importados mais baratos. Todavia, na maior parte dos casos, os gastos com a concessão de subsídios à indústria deveriam ser compensados através do maior nível de emprego e, portanto, de consumo promovido pelo estímulo à produção interna mediante o processo de substituição de importações (Prebisch, 1949).

É importante salientar que, apesar da forte influência keynesiana, a corrente de pensamento desenvolvimentista também se afiliava aos postulados da economia clássica de Smith, mas, principalmente, de Marx e a teoria estruturalista latino-americana (Bresser-Pereira, 2019). Tais proximidades tornam-se evidentes ao analisar a estrutura do sistema centro-periferia, muito próximo dos postulados de Marx referentes as lutas de classes, e ao método de análise deste sistema, interpretado à luz de seus antecedentes históricos relevantes e determinísticos. Keynes (1926/2010), por sua vez, repudiava os postulados marxistas e perguntava-se, mesmo preconizando a falibilidade da doutrina do *laissez-faire*, sobre quais condições a interpretação marxista da história poderia ter influenciado tanto a ação dos homens e, por meio deles, o curso dos acontecimentos modernos.

Keynes (1936/1996, p. 313) também era cético quanto aos excessos decorrentes da política de restrição para com as importações. Alertava que:

A política de restrições comerciais é um instrumento perigoso mesmo quando utilizado para os seus objetivos ostensivos [à industrialização], visto que os interesses particulares, a incompetência administrativa e a dificuldade intrínseca da tarefa podem desviá-la e levá-la a produzir resultados diretamente opostos aos pretendidos.

No entanto, apesar das advertências de sua fonte inspiradora, foi através da implementação de políticas econômicas desenvolvimentistas consolidadas, primordialmente, mediante o processo de substituição de importações que a indústria brasileira expandira sua atividade, primeiramente durante a Era Vargas e, agora já com a influência do pensamento cepalino em economistas como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, após a década de 1950. A expansão e o crescimento industrial no Brasil, nos moldes preconizados por Prebisch (1949) e Furtado

(1973), apoiaram-se grandemente na concessão de incentivos e subsídios tributários, creditícios e cambiais cedidos ao empresariado nacional, como será demonstrado nas seções a seguir.

2.7 Subsídios, Renúncia Fiscal e o processo de industrialização do Brasil: de 1930 a 2019

Nos tópicos subsequentes, objetiva-se demonstrar como o processo de industrialização e de desenvolvimento da economia brasileira em muito se fundamentou mediante artifícios de manipulação de política fiscal, num primeiro momento, com a concessão de subsídios creditícios e cambiais distribuídos nas primeiras fases do processo de industrialização nacional empreendido durante os sucessivos governos de Getúlio Vargas; e, num segundo momento, das desonerações tributárias, intensificadas partindo do final da década de 1950 durante a administração de Juscelino Kubitschek até os governos mais recentes. A evolução histórica das políticas de incentivos governamentais está dividida em cinco subperíodos: de 1930 a 1956; de 1957 a 1969; de 1970 a 1988; de 1988 a 2002; e de 2003 a 2019.

2.7.1 O processo de substituição de importações e as primeiras fases da industrialização brasileira: 1930-1957

De acordo com Bresser-Pereira (1997), a industrialização no Brasil ganha tração apenas após os eventos da Revolução de 1930, momento este no qual a figura do Estado aparta-se do papel de representante das oligarquias agrário-mercantis. Entre o início do século XIX até a década de 1930, onde, praticamente, a totalidade da produção nacional era de ordem primária e voltada para a exportação, a política industrial do Estado brasileiro era essencialmente anti-industrializante, em uma busca por copiar, de maneira equivocada, elementos do Estado de *laissez-faire* europeu.

O ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador deu-se através dos eventos decorrentes da Grande Depressão dos anos 1930. A receita gerada pela exportação de produtos primários, tradicionais a produção latino-americana, observou exorbitante queda de receita, impactando diretamente a capacidade de importação de bens importados em cerca de 50%. Bens intermediários e finais advindos do estrangeiro supriam as necessidades de toda América Latina, em razão destas economias não disporem de parque industrial complexo o suficiente para produção destes itens. Apesar das dificuldades trazidas a economia brasileira via cenário internacional, da própria crise foram erguidas as disposições e meios favoráveis

para a industrialização nacional, que havia sido postergada por décadas¹⁵(Furtado, 1973; Tavares, 2000).

O desequilíbrio no cenário externo induziu ações diretas do governo que consistiram, sistematicamente, em restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e a compra dos estoques excedentes de produção agrícola afim de defender a economia brasileira dos efeitos da recessão mundial (Tavares, 2000). Dado o aumento substancial dos preços dos produtos oriundos das importações, orientou-se forte estímulo para produção de bens substitutivos, fabricados internamente. Conforme descrito por Bresser-Pereira (1997, p. 51) “Realizávamos assim, antes que Keynes houvesse publicado, em 1936, sua clássica *Teoria Geral*, uma política econômica tipicamente keynesiana, e obtínhamos bons resultados.”

A fase primordial da substituição de importações no Brasil se inicia como resposta a um contexto de instabilidade econômica mundial presente na época, fazendo uso da capacidade dos fatores de produção ociosos já existentes, principalmente daqueles deixados pelas baixas na produção cafeeira. Surgem novas indústrias, principalmente voltadas a produção de bens intermediários, de consumo final e de materiais de construção, dada expansão dos níveis dos investimentos públicos. A diversificação da atividade industrial fora traduzida numa significativa mudança da natureza do processo de industrialização brasileiro, embora a produção de bens de capital ainda fosse pouco explorada, em função de ser necessário maior aparato tecnológico para este tipo específico de produção e, também, do maior percentual da demanda brasileira ser ainda composto pela procura por itens do tipo consumo (Furtado, 1973; Tavares, 2000).

A mudança estrutural da indústria brasileira, neste período, pode ser observada através das taxas médias de crescimento por setor da economia, dispostas na Tabela 02:

Tabela 02

Taxa de Crescimento Médio por Setor da Economia Brasileira (1920-1939).

Tipo de Produção	1920-29 (%)	1929-33 (%)	1933-39 (%)
Produção Agrícola	4,0	2,5	1,6
Produção Agrícola de Exportação	7,5	3,7	1,1
Produção Industrial	2,8	4,4	11,2
Produto Físico	3,9	2,9	4,9

Fonte: Villela & Suzigan (2001, p. 180).

¹⁵ Dado que, em meados das primeiras décadas do século XX, a economia brasileira já manifestava declínio de sua capacidade para importar e dispunha de um grande mercado potencial para o consumo de produção interna, devidas políticas inadequadas, manifestadas na valorização do café e pelos problemas derivados do endividamento externo, não se percebeu da parte dos governos as condições propícias à industrialização nacional.

A segunda metade da década de 1930 ficara marcada na política brasileira pelo golpe militar de novembro de 1937 e pela instauração do Regime do Estado Novo liderado por Getúlio Vargas, que já havia sido eleito presidente de forma indireta em 1934. Entre os anos de 1936 e 1937, as importações brasileiras voltaram a aumentar em cerca de 40%, provocando uma escassez de divisas e reestimulando o governo a adotar os controles cambiais utilizados anteriormente. Com a retomada da política de substituição de importações, a taxa de crescimento médio do produto industrial, que havia caído entre os anos de 1939 e 1942 para 1,6%, observou uma volta para normalidade entre 1942 e 1945, onde o crescimento médio foi de 9,9%, mesmo em um cenário de alta escassez de insumos e de bens de capital decorrente dos anos de guerra (Lacerda, Bocchi, Rego, Borges & Marques, 2013).

No período pós-guerra, através da regularização da oferta externa, as importações brasileiras foram novamente estimuladas. O posicionamento inicial do novo governo Dutra, alinhado a uma política econômica liberal, nos moldes propostos pelo acordo de *Bretton Woods*¹⁶, em contraposição ao intervencionismo anterior de Vargas, incitou a adoção de uma política de câmbio livre destinada a combater a alta de preços. O valor do cruzeiro foi reconduzido a paridade de seu valor de C\$ 18,5 por dólar vigente em 1939, na expectativa de que novos investimentos estrangeiros colaborassem para o reequilíbrio estrutural da balança comercial brasileira. O novo governo também tratou de abolir restrições e controles sobre os fluxos de divisas estabelecidos pelo governo federal desde os anos iniciais da década de 1930 (Furtado, 1959/2009; Bergsman & Malan, 1969; Lacerda *et al.*, 2013).

Para além da expectativa inicial do governo, o resultado de suas políticas ocasionou em uma rápida queima das divisas públicas e, de tais gastos, poucos foram aqueles destinados as compras de máquinas e matérias-primas essenciais ao processo produtivo, aproveitando-se das taxas para importação reduzidas (Lacerda *et al.*, 2013). Ao analisar tal processo, Furtado (1959/2009, pp. 305-306) chegara a seguinte conclusão:

Ora, quando chegou o momento de fazer o rateio das divisas, tornou-se evidente que aquela política não podia ser seguida. Cortar as importações de matérias-primas, produtos semielaborados, combustíveis, equipamentos, etc., para favorecer a entrada de produtos acabados de consumo era impraticável. Basta ter em conta a ameaça de desemprego que uma tal política engendrava e a magnitude dos interesses que iam ser contrariados.

¹⁶ O acordo de *Bretton Woods*, estabelecido em 1944, impôs aos seus países signatários que mantivessem suas taxas de câmbio indexadas ao dólar, sendo este indexado ao ouro numa paridade fixa de 35 dólares por onça. Também estabeleceu o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional [FMI].

Dada a inexecuibilidade de prosseguir a política precedente, o governo retoma as ações de controle cambial, dada a baixa oferta de moeda estrangeira disponível, decorrente das condições de câmbio livre. O licenciamento de importações¹⁷ cooperou para redução do déficit da balança comercial brasileira de U\$\$ 313 milhões, em 1947; para, em 1948, U\$\$ 108 milhões; e, em 1949, gerar superávit de U\$\$ 18 milhões (Lacerda *et al.*, 2013).

Com a retomada das altas nos preços do café durante o período pós-guerra, cada vez mais a transferência de renda do setor agroexportador para a indústria tornava-se perceptível, mediante o confisco cambial, isto é, da manutenção de uma moeda fortemente valorizada para a exportação da produção primária, sobretudo a cafeeira, impelindo aos exportadores uma espécie de imposto a ser transferido para o setor industrial. O objetivo geral era que estes últimos pudessem, através da conversibilidade da moeda nacional forte em relação a estrangeira, importar máquinas, equipamentos e matérias-primas por preços consideravelmente reduzidos (Bresser-Pereira, 1997).

Da junção proporcionada entre uma taxa de câmbio fortemente valorizada, que estimulava a transferência de renda do setor agroexportador para o setor industrial; e das políticas de controle cambial implementadas pelo governo, surtiram efeitos benéficos¹⁸ a frente de produção substitutiva, tais como o retratado subsídio cambial às importações de bens de capital e o controle da concorrência externa em decorrência das políticas de controle das importações. O crescimento da concessão de crédito subsidiado à indústria fornecido pelo Banco do Brasil que, nos anos de 1947, 1948, 1949 e 1950 cresceu 38%, 19%, 28% e 5%, nesta ordem, também foi um fator importante ao longo para retomada deste processo (Lacerda *et al.*, 2013).

Tal conjuntura, extremamente favorável as indústrias ligadas ao suprimento da demanda interna, acabou por intensificar o processo de desenvolvimento e modernização da indústria nacional onde, entre os anos de 1945 e 1951, as importações de equipamentos industriais haviam crescido, em acumulado, 338%, – dadas as disponibilidades cambiais para aquisição destes tipos de produtos – enquanto o coeficiente de importações, no mesmo período, reteve-se a um crescimento da ordem de 83% (Furtado, 1973).

¹⁷ Introduzido em 1947 o regime de câmbio com licença prévia destinava-se ao controle das importações, elencando-as por uma ordem de prioridade, onde 75% das disponibilidades cambiais devessem ser aplicadas a produtos da mais absoluta necessidade nacional, 20% para produtos de relativa essencialidade e 5% para produtos de eventual conveniência (Silva, 2003).

¹⁸ De lado os efeitos positivos do controle cambial à substituição de importações, tal impacto não fora perseguido conscientemente pelo governo, que optara pelas restrições em função da possível acelerada inflacionária decorrente do crescente desequilíbrio da balança de pagamentos (Malan, 1976; Sola, 1998).

No período em que Vargas reconduziu-se ao governo, o Estado passou a participar ainda mais ativamente do processo de industrialização. O processo de incremento estrutural, que iniciara-se em meados da década de 1940 com as inaugurações da Companhia Vale do Rio Doce e da Fábrica Nacional de Motores, ambas no ano de 1942, da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1943, da Companhia Nacional de Álcalis e da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, no ano de 1945; expandiu-se ao longo da década de 1950 com a criação da Petrobrás em 1953 e do projeto de fundação da Eletrobrás, aprovado quase uma década depois, em 1962¹⁹. A proposta governamental nacionalista, característica de Vargas, impediu as possibilidades de captação de recursos externos para tais empreendimentos ou a participação de capitais estrangeiros, na forma de investimentos diretos, restando ao Estado prosseguir se autofinanciando através da política de câmbio fortalecida e da transferência de renda forçada do setor agroexportador para a indústria (Lacerda *et al.*, 2013; Goularti, 2019).

O estabelecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico [BNDE, posteriormente BNDES], no ano de 1952, cuja fonte de recursos advinha de uma taxa de contribuição adicional sobre o Imposto de Renda; fora de crucial importância para o financiamento de diversos projetos de infraestrutura tais como a já citada Petrobrás, em 1953; as companhias hidrelétricas, posteriormente compondo a Eletrobrás e a Companhia Energética do Estado de São Paulo [CESP] e demais empresas do setor de siderurgia. Ainda em 1953, através da Instrução nº 70 que instituiu a Superintendência da Moeda e do Crédito [SUMOC], o governo passou a subordinar as importações aos interesses industriais nacionais, por meio de um leilão de divisas com taxas de câmbio especiais, conforme critérios atendidos pelo tipo de importação (Bresser-Pereira, 1997; Lacerda *et al.*, 2013).

Em 1955, mediante a instrução nº 113 baixada pela SUMOC, a Carteira do Comércio Exterior [CACEX] do Banco do Brasil recebia autorização a emitir licenças de importação sem cobertura cambial, isentas de participação nos leilões de câmbio, para equipamentos industriais correspondentes a investimentos estrangeiros no Brasil. Tal medida acabou por representar um importante aceno ao capital estrangeiro, ao prover um ambiente econômico mais propício a internacionalização industrial e as empresas multinacionais (Prado Júnior, 1974; Goularti, 2019).

¹⁹ Muita da demora relacionada a aprovação do projeto da Eletrobrás deu-se em função da grande oposição das empresas estrangeiras detentoras das concessões estatais de distribuição de energia elétrica, na época. Além do *lobby* corporativo, resistências dentro do próprio governo existiam, notavelmente da parte do então Ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, e do presidente do Banco do Brasil, Marcos de Sousa Dantas (Fundação Getúlio Vargas [FGV], 2020a).

2.7.2 O auge da industrialização nacional com Kubitscheck, crise de 1962 e os primeiros anos do regime militar: 1957-1969.

Conforme indicam Gremaud, Vasconcellos & Toneto Júnior (2002), seria no governo de Juscelino Kubitschek, mediante a consecução do Plano de Metas, que o auge do processo de industrialização brasileira seria alcançado. O embasamento técnico para o plano foi fornecido pela atuação do Grupo Misto BNDE-CEPAL²⁰, em uma série de estudos voltados a constatar gargalos ainda existentes na infraestrutura brasileira, bem como reconhecer setores industriais com demandas potenciais por consumo reprimidas. Entre os achados do grupo misto estavam a descoberta de uma alta procura não atendida por bens de consumo duráveis, sobretudo automóveis. Enxergavam neste setor uma provável e significativa fonte para o crescimento da economia como um todo, dado que um incremento nos investimentos em tal área poderia resultar na elevação da demanda da própria indústria por bens intermediários; surgimento de outros tipos de indústrias vinculadas – combustíveis, autopeças, etc. –; geração de emprego e estímulo ao consumo popular.

O Plano de Metas englobou um agregado de investimentos equivalente a cerca de 5% do Produto Interno Bruto [PIB] brasileiro entre os anos de 1957 e 1961²¹. Os aportes seriam destinados as áreas de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação; com prioridade, na ordem de 71,3% do montante total, para as áreas de energia e transporte, onde a participação do capital público fora predominante; e 22,3% do montante investido nas indústrias de base, cuja participação majoritária era composta pelo setor privado. Caberia as áreas de educação e alimentação receber os 6,4% de recursos restantes (Giambiagi, Villela, Castro & Hermann 2011).

Segundo Lacerda *et al.* (2013), para viabilizar a coordenação das atividades dos entes privados durante a fase vigente do planejamento, diversos grupos executivos compostos por representantes públicos e privados foram formados para viabilizar a formulação de políticas aplicáveis ao desenvolvimento industrial. Entre os principais estavam o grupo executivo da

²⁰ Entre os objetivos do Grupo Misto Instituído em 1952, havia propostas para melhorias quanto as matrizes energéticas e de transportes vigentes no Brasil, na época. Em troca do acesso as fontes de financiamento do Banco Mundial, o Brasil comprometer-se-ia com a destinação de matérias-primas aos Estados Unidos. Fora suspenso ainda em 1953, mediante decisão do governo norte-americano (Gumiero, 2013; FGV, 2020a).

²¹ Em resumo deveras simplificado, o governo JK alterava a dinâmica de financiamento dos projetos previstos pelos relatórios da comissão mista, migrando-os do crédito supranacional total para uma mescla entre este primeiro e o gasto público direto, este último em maior volume proporcional.

indústria automobilística [GEIA], da construção naval [GEICON], de máquinas agrícolas e rodoviárias [GEIMAR] e da indústria mecânica pesada [GEIMAP].

Tais entidades buscavam, ativamente, prospectar junto ao governo federal os incentivos necessários para atingir as metas setoriais que lhes eram atribuídas. Além dos investimentos estatais em infraestrutura, visando atender as demandas dos industriais, a ação governamental pautou-se no fornecimento de crédito com juros baixos ou negativos, longos prazos de pagamento das obrigações creditícias, uma política de reserva de mercado para os novos setores e das isenções fiscais. Também através da Instrução nº 113/1955, obtiveram permissão para viabilizar investimentos estrangeiros sem cobertura cambial, o que acabou por atrair diversas empresas multinacionais, principalmente do setor automobilístico, para o Brasil onde, mais tarde, organizar-se-iam em estruturas de natureza oligopolistas (Gremaud, Vasconcellos & Toneto Jr., 2002).

Entre outras medidas relevantes tomadas ao longo da administração de Kubitschek destacaram-se a criação, mediante a Lei nº 3.173/1957, do Porto Livre de Manaus, destinado a atender a demanda por armazenagem e beneficiamento da nova indústria advinda do estrangeiro; bem como a instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste [SU-DENE], atendendo a Lei nº 3.692/1959, que, conforme assinala Bresser-Pereira (1997), ambicionava viabilizar o desenvolvimento econômico e industrial da região Nordeste como forma de atenuar disparidades sociais e de renda históricas perante as regiões Sul e Sudeste mais próspera. O estímulo para a industrialização nordestina dar-se-ia através da cessão de incentivos fiscais, na forma de deduções no imposto de renda, para empresas as quais alocassem investimentos e sediassem atividades produtivas na região.

Os impactos do Plano de Metas na economia brasileira podem ser sintetizados pelos dados dispostos na Tabela 03. Ao passo em que o crescimento do PIB se relacionava diretamente ao contínuo crescimento da produção industrial, a pressão inflacionária decorrente das políticas de financiamento vigentes para execução do plano também se elevava. Pautado na manutenção de grandes déficits fiscais e em política monetária expansionista, além da prospecção de dívidas de curto prazo junto ao FMI e ao Banco Mundial, o Plano de Metas lograva ao país um parque industrial mais complexo e maduro e, ao mesmo tempo, uma recessão econômica (Lacerda *et al.*, 2013).

Tabela 03

Varição do PIB, Formação Bruta de Capital Fixo [FBKF], Variação da Produção Industrial e Inflação (1956 a 1961)

Ano	Δ do PIB (%)	FBKF (%)	Δ da Produção Industrial (%)	Inflação IGP-DI (%)
1956	2,9	14,5	5,5	24,6
1957	7,7	15,0	5,4	7,0
1958	10,8	17,0	16,8	24,4
1959	9,8	18,0	12,9	39,4
1960	9,4	15,7	10,6	30,5
1961	8,6	13,1	11,1	47,8

Fonte: Lacerda *et al.* (2013), p. 90.

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr., (2002) indicam que após este período de exponencial crescimento, a economia brasileira perdurou em um ciclo de forte desaceleração onde, entre os anos de 1962 e 1967, a taxa de crescimento média do PIB caíra pela metade e a taxa de formação de capital fixo tornou-se negativa, a partir de 1963. Bresser-Pereira (1997) atribui as causas da crise de 1962 um crescimento excessivo, ocasionado pelo ciclo expansionista ao longo da execução do Plano de Metas, da indústria de bens de consumo duráveis que não atendeu-se as quedas no poder de compra das camadas médias de consumo, por conta do alto crescimento inflacionário e da elevação da concentração de renda característica do período.

Outros pontos principais de sua análise identificam o esgotamento do modelo de substituição de importações como praticado até então no Brasil. O crescimento geral da indústria nacional, nos mais amplos setores, culminou no fato de que os empresários não mais encontrassem novos pacotes de investimentos para realizar. Havia também grande instabilidade política na época; devida ausência de representatividade na figura do presidente Jânio Quadros, fato este que conduziu, posteriormente, a sua própria renúncia; e também econômica²², em razão dos investimentos excessivos empreendidos e da consequente falência das finanças do Estado, o que colaborava para a baixa confiança do empresariado e em sua propensão a investir (Bresser-Pereira, 2003).

Especificamente em relação ao esgotamento do processo de substituição de importações, Furtado (1966), em tese essencialmente estruturalista, indica que, ao contrário das economias capitalistas mais desenvolvidas; onde a evolução tecnológica subsidiou o crescimento

²² A principal medida de Jânio para conter a estagflação – recessão econômica em conjunto a disparada da inflação – que se alastrava consistiu no Plano Trienal, executado por Celso Furtado a partir de 1962. Ao mesmo tempo que intentava desacelerar a inflação através do controle do déficit público não negligenciando à prática desenvolvimentista, agora financiada por capitais externos e não gastos públicos diretos, falhou em atingir ambos objetivos dado a disparada inflacionária subsequente e a irrisória expansão dos níveis de investimentos tanto públicos quanto privados (FGV, 2020b).

econômico e, através da maior produtividade do trabalho, aumentos salariais que, por sua vez, fomentavam uma grande massa de consumo e de poupança para investimentos; nas economias periféricas onde o processo de industrialização fora tardio, a natureza substitutiva de importações impelia ao empresariado – grande parte representada por grupos estrangeiros – tomar vantagem da tecnologia já desenvolvida e oriunda de outras localidades. Desta forma, poupariam os custos em fornecer postos de trabalho locais e, conseqüentemente, em colaborar para uma melhor distribuição de renda, a formação de um mercado de consumo e do estoque de poupança.

Vide expresso por Bresser-Pereira (2003, p. 137):

Em resumo, a partir da crise de 1962-1964, estando esgotadas as oportunidades de substituição de importações, as empresas entraram em situação de crescente capacidade ociosa, agravada pelo processo de concentração de renda então unificado. Para defender sua declinante taxa de lucros, as empresas passaram a provocar uma inflação de custos, possível graças ao caráter monopolístico dos mercados. Passaram, assim, em épocas de queda da demanda, a aumentar autonomamente seus preços, provocando diretamente a inflação, a pressionar o governo para aumentar o seu dispêndio e a pressionar o governo e o sistema bancário para aumentar o crédito.

Dado o esgotamento das condições que propiciaram o desenvolvimento econômico até então, Furtado (1966) precavia a inevitabilidade de mudanças drásticas nas funções designadas pelo Estado, orientando-se a uma política de desenvolvimento baseada em uma efetiva planificação²³ econômica como única alternativa razoável para a retomada do crescimento prévio da economia brasileira. Para que tais transformações, de fato, ocorressem, seria necessário um impulso de dimensões políticas, capaz de mobilizar as classes urbanas ascendentes, antagonizando-as perante a estrutura de poder vigente. No entanto, não foi através dos “movimentos políticos de grande amplitude” que as bases para o resgate econômico surgiram, mas sim por meio da condução dos militares ao poder, após o golpe de Estado de 1964.

Em um governo onde inexistiam efeitos decorrentes de pressões políticas, tanto da parte dos eleitores quanto da oposição, as lideranças militares decidiram por implantar um modelo de desenvolvimento nacionalista baseado, como nas décadas anteriores, na proteção da indústria nacional e no planejamento econômico centralizado na figura do Estado. Porém, as políticas de protecionismo e centralização da economia aprofundaram-se em larga escala devido ao foco dos investimentos do governo alterar-se em prol da criação e manutenção de uma ampla gama de empresas estatais, em contraposição àquilo observável durante a execução do Plano de

²³ Os estudos do Grupo Misto BNDE-CEPAL já trabalhavam com metodologias lastreadas na *Técnica de Planificação*. Para Campos (1963) o mecanismo de planificação consiste na coordenação de recursos técnicos e humanos em função da estratégia central planificadora, bem como, para tal, necessita de uma burocracia estatal “ascética” para pôr em prática os planos governamentais conjuntamente à atividade privada.

Metas, onde o centro da atenção governamental consistira em estimular e atrair investimentos privados nacionais e, sobretudo, estrangeiros. Esforços notáveis para o quase completo fechamento da economia brasileira são bem representados, por exemplo, pelas crescentes restrições as importações de bens tecnológicos, tais como computadores e insumos químicos, afimco este em prol da produção local destes tipos de produtos (Mendes, 2014).

Porém, os militares obtinham êxito no reordenamento da economia nacional. Entre os principais fatores para a recuperação econômica, fortemente influenciado pela retomada da atividade industrial²⁴, iniciada em 1967, Tavares & Beluzzo (1984) destacam, principalmente: (i) os impactos da reforma tributária e financeira promovida pelo Regime Militar em 1966²⁵ que recondicionou a estrutura de financiamento dos gastos públicos; (ii) a reestruturação dos preços das tarifas dos serviços de utilidade pública, que permitiu ao governo reinvestir através das estatais na expansão de seu programa de energia elétrica, criando forte demanda as indústrias de materiais elétricos e de construção; e (iii) a ampliação do crédito disponível ao consumo de bens de consumo duráveis, sobretudo automóveis, e das fontes de financiamento para a habitação, ativando a indústria de construção civil. No âmbito das reformas econômicas efetivadas pelo governo, uma série de decretos de lei que previam desonerações fiscais voltadas a estimular atividades de determinados setores da indústria foram instituídos.

Como evidencia Goularti (2019), entre os anos de 1966 e 1969 destacam-se o Decreto-Lei nº 37/1966 que reorganiza os serviços aduaneiros e determina a concessão de isenção sobre o imposto de importações para aqueles produtos quais não se encontrem similares comercializados nacionalmente; o Decreto-Lei 59.607/1966 que cria o Fundo de Financiamento da Exportação [FINEX]; o Decreto-Lei nº 157/1967 que estimulava a capitalização de empresas através de deduções de até 10% no Imposto de Renda dos contribuintes que adquirissem seus títulos acionários ou debentures; o Decreto-Lei nº 288/1967 que expandia as atividades do Porto Livre de Manaus, agora Zona Franca de Manaus, e concedia isenções de importação para as mercadorias beneficiadas na região, e de exportação para a produção destinada ao exterior; o Decreto-

²⁴ Entre 1967 e 1970, o produto industrial crescera em taxa anual de 9,8%. Já de 1971 a 1973, a taxa elevou-se para 14,3% ao ano. O crescimento fora alavancado pela indústria de transformação, com taxas médias anuais de 13,3% para o período 1968-1973, pela indústria de construção, com taxa anual média de 15%, e pelos serviços industriais de utilidade pública [predominantes ao setor de energia elétrica e sob posse governamental], com crescimento anual da ordem de 12,1% (FGV, 2020c).

²⁵ Um dos desdobramentos do rearranjo tributário realizado na época fora a instituição do ICM, em substituição ao antigo IVC, mediante disposto via Emenda Constitucional nº 18/1965. Hoje nomenclaturado por ICMS, tal imposto tornou-se centro das chamadas “guerras fiscais” entre os diversos estados da União, podendo, por exemplo, diferentes governos estimularem a entrada de novos negócios em seu território mediante a cessão de alíquotas reduzidas, carências programadas, fornecimento de estrutura instalada e diferimentos.

Lei nº 491/1969 que cedia créditos tributários e deduções do Imposto de Renda para empresas exportadoras de bens manufaturados; e o Decreto-Lei nº 767/1969 que instituíra isenções para exportação de bens de capital das empresas com projetos de expansão aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial [CDI].

2.7.3 Expansão do déficit público e das desonerações pró-exportação: 1970-1988

O governo militar dera continuidade a política de desonerações ao longo de toda a década de 1970. As deduções sobre o Imposto de Renda constituíram fontes de financiamento para o Programa de Integração Nacional [PIN] – Decreto-Lei n.º 1.106/1970 –; ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste [PROTERRA] – Decreto-Lei n.º 1.179/1971 –; e para o desenvolvimento de indústrias específicas como a do turismo – Decreto-Lei n.º 1.191/1971. Os programas de desonerações fiscais para o setor exportador foram expandidos sob a forma da Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação [BEFIEX], que previa abatimentos de até 90% na compra de bens de capital e de até 50% na compra de insumos, na forma de créditos-prêmio, sobre o Imposto de Importação [II], o IPI, além de abatimentos sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias [ICM, posteriormente ICMS] (Goularti, 2019; Baumann, 1990).

As políticas de subsídios e incentivos fiscais, bem como do reestabelecimento do sistema de crédito e de investimentos governamentais, proveram as condições necessárias para retomada da produção e do consumo. O auge do ciclo de expansão econômica, entre os anos de 1970 e 1973, que ficara conhecido pela alcunha de “Milagre Econômico” esgotou a capacidade ociosa crescente na indústria desde 1962. A retomada dos programas nas áreas de siderurgia, telecomunicações, combustíveis e petroquímica, conduzidos pelas empresas estatais ao longo do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento [PND] em paralelo ao crescimento da indústria automobilística, de construção civil, têxtil, química e de equipamentos pesados propiciaram um grande e virtuoso ciclo de crescimento econômico e industrial (Tavares & Beluzzo, 1984).

No entanto, segundo Lacerda *et al.* (2013), ao passo em que o crescimento médio do PIB entre 1967 e 1973 alcançava taxa de 11,2% ao ano e o aumento das importações, na ordem de 8,6% de participação no PIB, era compensado pela expansão das exportações proporcionando uma balança comercial equilibrada; o estoque da dívida externa bruta expandia-se aceleradamente. O crédito externo abundante que assegurava a disponibilidade de uma verdadeira poupança para o financiamento dos projetos de infraestrutura nacionais e a expansão da indústria

privada se esgotou em função dos choques econômicos internacionais, decorrentes da crise do petróleo no Oriente Médio.

Como relata Bresser-Pereira (1997), o aumento do preço do petróleo resultante das tensões internacionais acelerou o processo de endividamento externo no país, dado o encarecimento do preço do dólar mediante uma fuga de capitais. Conseqüentemente, as taxas de inflação dispararam culminando em nova crise econômica. O crescimento real dos níveis salariais também decaía em ritmo acelerado, no entanto, através da manutenção dos gastos do Estado executados ao longo do segundo PND, a indústria de bens de capital mantivera seu alto crescimento permitindo uma razoável manutenção da demanda agregada, embora em níveis bastante inferiores ao período anterior.

Dado o esgotamento da economia brasileira, o governo militar introduz novos programas de incentivos fiscais, como medidas de caráter anticíclico, para reestabelecer os lucros decrescentes do empresariado – vide Tabela 04 – e a manutenção dos níveis de emprego. Goularti (2019), destaca o Decreto-Lei nº 76.593/1975 que lança o Programa Nacional do Álcool [PRO-ÁLCOOL] como forma de viabilizar a substituição de combustíveis derivados do petróleo e os Decretos-Lei nº 76.659/1975, 76.063/1975, 1.450/1976, 77.065/1976, 1.522/1977 e 1.726/1979 todos voltados a reduzir alíquotas sobre a produção e importação de bens industrializados, principalmente àqueles destinados a condução dos projetos governamentais no setor de energia elétrica.

Tabela 04

Taxa de Lucro e Taxa de Investimento – 1974 a 1979

Ano	Taxa de Lucro (%)	Taxa de Investimento (%)
1974	21,4	24,9
1975	18,2	26,8
1976	20,8	26,6
1977	18,0	24,9
1978	14,3	25,2
1979	10,7	24,7

Taxa de Lucro: Lucro líquido antes do Imposto de Renda dividido pelo Patrimônio Líquido.

Fonte: Bresser-Pereira (1997, p. 121).

Apesar dos níveis de investimento manterem-se relativamente estáveis, a constante desordem creditícia e fiscal do Estado em função do elevado crescimento da dívida externa – de C\$ 5,3 bilhões em 1970 para C\$ 53,9 bilhões em 1981 (Lacerda *et al.*, 2013) – induziu o governo a tentar minimizar a situação de sobreendividamento vigente.

Para reforçar a capacidade fiscal, suscitaram-se elevações nos Impostos de Renda, tanto a nível de pessoa física quanto a nível de pessoa jurídica, e no Imposto sobre Operações

Financeiras [IOF], bem como a eliminação de subsídios fiscais beneficiários aos setores exportadores. Foram aumentadas também as tarifas dos serviços administrados pelo setor público, como forma de viabilizar novas rodadas de investimentos por parte das empresas estatais. As taxas internas de juros subiram violentamente, em paralelo a redução dos gastos públicos. O resultado de tal política, tipicamente recessiva, culminou na disparada da taxa de inflação, que atingira o patamar de mais de 100% em 1980, na perda de confiança entre os credores da dívida externa e em um enorme contingente de desempregados (Coutinho & Beluzzo, 1984).

Como assinala Marques (1985), o crescente déficit do governo, a elevação nos custos e despesas das empresas produtoras de bens e serviços públicos e a deterioração nas reservas de moeda estrangeira²⁶, haja visto os dados dispostos na Tabela 05, culminaram na ida do Brasil ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1982 objetivando viabilizar sua recuperação fiscal. Para prover a concessão de crédito, o FMI pré-condicionava o governo brasileiro estabilizar a base monetária nacional; a Necessidade de Financiamento do Serviço Público (NFSP), isto é, a soma entre o déficit do Estado e os custos de financiamento das empresas de participação pública; bem como equilibrar a balança de pagamentos (Silva & Horta, 1984).

Tabela 05

Base monetária, Taxa de Inflação, Déficit Público e Necessidade de Financiamento dos Serviços Públicos [NFSP] (1974 a 1983)

Ano	Δ Base Monetária [M3]* (% anual média)	Taxa de Inflação [IGP-DI] – (% dez/dez)	I - Déficit Público (bilhões C\$)	II - Necessidade de Financiamento das empresas com participação da União (bilhões C\$)	III - NFSP em % do PIB (I+ II)
1974	41,6	34,5	-3,3	13,0	1,4
1975	45,7	29,4	27,3	18,9	4,6
1976	53,6	46,3	28,3	68,1	5,9
1977	51,6	38,8	37,7	72,3	4,4
1978	50,5	40,8	94,3	204,2	7,9
1979	58,9	77,2	57,5	771,0	13,1
1980	88,3	110,2	332,8	962,3	9,8
1981	89,8	95,2	755,1	1758,9	9,8
1982	113,3	99,7	1879,7	3098,7	9,8
1983	133,5	211,0	4904,2	N.D	N.D

*: Base Monetária M3 = moeda circulante + depósitos à vista + depósitos a prazo + depósitos em poupança.

Fonte: Marques, (1985, pp. 350, 361, 369)

Evidentemente que para prosseguir com tais recomendações, a política econômica desenvolvimentista e de estímulo ao crescimento deveria ser interrompida. Em seu lugar, como

²⁶ O volume de reservas internacionais brasileiro era de US\$ 6,416 bilhões em 1973. Em 1980 os níveis eram marginalmente superiores, atingindo patamar de US\$ 6,913 bilhões, isto em termos nominais, ou seja, desconsiderando-se a alta inflação para o período. Em 1982 a situação torna-se crítica: apenas US\$ 3,994 bilhões estocados (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2020b).

coloca Bresser-Pereira (1997), deu-se início a uma série de programas econômicos ortodoxos, monitorados de perto pelo FMI. Em suma, a reorientação estrutural da economia desativou muitos dos instrumentos utilizados pelo Estado para o estímulo da atividade econômica, tais como o protecionismo comercial, os subsídios creditícios, as desonerações tributárias e os investimentos das empresas estatais (Goularti, 2019).

Na busca por honrar os compromissos firmados nos acordos com o FMI, o governo pauteou-se em gerar saldos na balança comercial, desonerando a produção voltada para exportação para poder cumprir com os passivos da dívida. Mesmo com a interrupção da maior parte das linhas de financiamento ao setor de exportações; o fim dos programas de créditos-prêmio do IPI concedidos as empresas exportadoras e cortes significativos nos recursos destinados ao FINEX; a manutenção e expansão dos incentivos propostos para empresas exportadoras presentes na carteira da BEFIEEX, tais como o não recolhimento de II, IPI e ICM, colaborou para a retomada dos superávits na balança de pagamentos. Em 1981, as 131 empresas participantes do programa representavam cerca de 20% das exportações de bens manufaturados. Este percentual passou para 27,3% em 1983 e seguiu trajetória ascendente até atingir 48% no biênio 1987-1988, com total de 488 projetos em execução no ano de 1989 (Goularti, 2019).

Tal como assinala Goularti (2019), apesar da manutenção, até certo ponto, das políticas de incentivos e desonerações direcionadas ao setor exportador, mesma continuidade não fora observada em outras áreas. Para atender os compromissos firmados junto ao FMI, o governo elevou as alíquotas sobre dividendos e ganhos de capital de empresas, o que contribuiu para o aumento da arrecadação com o Imposto de Renda Pessoa Física [IRPF] e Pessoa Jurídica [IRPJ]. A concessão de incentivos fornecidos entre os anos de 1975 e 1985 pelos Fundos de Investimento do Nordeste, Amazônia e dos setores de turismo, pesca e reflorestamento [FINOR, FINAM e Fiset, respectivamente] também foi revista, mediante o disposto no Decreto nº 91.158/1985, através de análise comprobatória da eficácia das políticas de desonerações e subsídios, empreendida pela recém instituída Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais [COMIF].

Mesmo com os superávits na balança comercial, boa parte da receita proveniente das exportações era utilizada para custear as despesas com os juros da dívida externa, que consumiam no ano de 1981, cerca de 40% do faturamento total de U\$\$ 3 bilhões. Dada a contração da liquidez, da oferta de crédito e a retirada de incentivos, a produção industrial observara queda média de 10%, puxada por uma retração de 26,3% e 19% nos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital, respectivamente. Em 1983, uma política de maxidesvalorização

cambial na ordem de 30%, voltada a impulsionar as exportações, junto a uma elevação nos preços dos produtos agrícolas resultou em uma inflação anual de 211%, queda de 2,9% no PIB além de uma taxa de desemprego de 7,5% no setor industrial (Lacerda *et al.*, 2013).

Com a recuperação econômica estadunidense no ano de 1984 após um cenário de estagnação, a economia brasileira beneficiou-se com o aumento das exportações e do crescimento dos lucros do setor agrícola decorrentes das altas dos preços dos produtos primários no ano anterior, estimulando o crescimento da produção industrial em 7% e do PIB em 5,4% (Lacerda *et al.*, 2013). No entanto, o desequilíbrio contínuo das contas do governo o impeliu a dar prosseguimento à agenda de redução dos incentivos fiscais onde, já em processo de recondução democrática, destacam-se os Decretos-Lei nº 2.396/1987 e nº 2.397/1987 que alteravam, respectivamente, as legislações relacionadas ao IRPF e IRPJ e as dedutibilidades sobre tais impostos voltadas ao financiamento de incentivos de natureza tributária (Goularti, 2019).

Apesar disto, ainda em 1985, com a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico [PADCT], inicia-se um processo de transição entre as políticas de fomento à indústria tradicionais. Com o lançamento da Nova Política Industrial em 1988, o modelo substitutivo de importações passa, novamente, a ser revertido, principalmente em aspectos de trato da política tributária voltada a incentivar a produção interna. A reforma aduaneira implementada através da Lei nº 7.714/1988, bem como a Lei nº 7.988/1989 culminaram na revogação de diversos incentivos como aqueles destinados a área de reflorestamento mantida pelo Fiset; a alíquota especial de 6% sobre o imposto de renda das concessionárias de serviços de energia, telecomunicações e saneamento básico; e a série de reduções nos percentuais de isenção do II e do IPI para a BEFIEX – posteriormente extinta²⁷ por meio da Lei nº 8.032/1990 – e para empresas do ramo da siderurgia, informática e mídia televisiva (Maciel, 2010; Goularti, 2019).

2.7.4 Redemocratização, superávit primário e consolidação da nova orientação industrial: 1989-2002

Ao longo do processo constituinte, apesar de os legisladores prosseguirem em continuidade das medidas de ajuste fiscal no âmbito das políticas de desonerações, se preservou a Zona Franca de Manaus, vide Art. 40 presente no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT]. Também foram cedidas imunidades tributárias, conforme Art. 150 da Carta Magna,

²⁷ Não permitindo a entrada de novos beneficiários a partir de 1990, o programa fora assegurado para aquelas empresas com vigência de contratos de longo prazo, até o ano de 2002. Entre este período, a maior parte dos incentivos destinou-se à indústria automobilística, eletroeletrônica, celulose e têxtil (Moreira & Panariello, 2005).

ao patrimônio, renda ou serviços das igrejas e dos partidos políticos; a previsão de isenções as recém-criadas Contribuições Sociais das receitas decorrentes de atividade comercial exportadora, como exposto pelo Art. 149; bem como as disposições gerais previstas no Art. 146 que regulamentam definições de tratamento tributário diferenciado para as micro e pequenas empresas, que serviria de inspiração para a futura criação do programa Simples Federal, regime de lucro presumido para recolhimento do IRPJ e da CSLL de tais tipos de entidades (Lima, 2017).

O resultado primário das contas do governo, mesmo no contexto de ajuste fiscal, apresentou piora sucessiva até 1987, com curta recuperação em 1988 para, novamente, apresentar déficit de cerca de 1% em relação ao PIB em 1989. A sustentação da economia brasileira na época era o setor de exportações, responsável por elevar a média do saldo da balança comercial para U\$\$ 13,5 bilhões entre os anos de 1985 e 1989. Todavia, com o início do governo Collor, a reversão da prática industrial substitutiva, iniciada com o lançamento da Nova Política Industrial em 1988 se consolidava mediante um amplo programa de liberalização do comércio exterior que contava com a adoção do regime de câmbio flutuante, maior abertura ao investimento estrangeiro direto e a suspensão dos regimes especiais de importação e das desonerações sobre o IPI e o IOF (Suzigan & Furtado, 2006; Maciel, 2010; Giambiagi *et al.*, 2011).

Com o *impeachment* de Collor e os fracassos de seus planos de estabilização da inflação e da moeda, restava ao novo governo de Itamar Franco comprometer-se com a continuidade do programa de recuperação fiscal para tranquilizar os credores da dívida brasileira. As políticas de austeridade levaram a queda das desonerações de 26,60% da arrecadação tributária total em 1992 para 17,84% do montante de 1993. Disto decorreram mudanças profundas no ambiente econômico brasileiro, suscitando movimentos do setor industrial em prol de proteção, protagonizados, em boa parte, pela indústria automobilística que se sentira prejudicada pela concorrência representada por empresas estrangeiras; que adentraram no Brasil após a abertura comercial iniciada no governo Collor; e pelo baixo investimento do governo em seu desenvolvimento ao longo da década de 1980. Exemplo disto é o caso da Gurgel que, ao perder a isenção fiscal sobre o recolhimento de seu IPI – que gozava em caráter de exclusividade – não mais conseguiu comercializar seus veículos mediante preços similares aos praticados pelas montadoras multinacionais (Suzigan & Furtado, 2006; Goularti, 2019).

Dado o esgotamento dos modelos pró-exportação financiados através da expansão dos gastos públicos do Estado, a orientação da política industrial do governo Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1998, pp. 02-03) passara a priorizar a manutenção de um ambiente macroeconômico estável em detrimento do patrocínio incisivo ao desenvolvimento industrial. No âmbito

da concessão de crédito, fora criada em 1994 a Taxa de Juros de Longo Prazo [TJLP], definida pela rentabilidade média dos títulos da dívida pública, o que acabou por reduzir em larga escala os custos dos projetos de investimento subsidiados pelo BNDES, principalmente nas áreas de informática, siderurgia e automóveis. O objetivo principal da nova orientação industrial era integrar a economia brasileira em um novo contexto de internacionalização do comércio exterior, onde:

Com o processo de privatização, cabe ao setor privado uma parcela crescente dos investimentos, mas o setor público ganha relevo em seu papel regulatório de defesa da concorrência interna e externa. [...] A Nova Política Industrial vigente no Brasil apresenta diretrizes distintas das que orientaram a ação do Governo Federal durante as seis décadas de substituição de importações. A abertura e a estabilização econômica são elementos fundamentais das transformações em curso, que envolvem uma ampla reestruturação industrial.

E continua:

No período anterior de substituição de importações, formou-se no Brasil um parque industrial complexo e diversificado. No entanto, as estruturas e condutas empresariais desse modelo revelaram-se ineficientes, pois foram estimuladas em ambiente de forte protecionismo. Relativo fechamento da economia brasileira prevaleceu durante esse período em que a indústria nacional foi beneficiada também com incentivos fiscais (setoriais ou regionais) e créditos favorecidos dos bancos oficiais. Como resultado desse modelo, no início da atual década, muitos setores relevantes do parque industrial brasileiro estavam defasados tecnologicamente, com reduzida competitividade, e muito dependentes de incentivos e câmbio favorável para poderem exportar.

Mesmo com a pouca atenção governamental para as políticas de desonerações tributárias voltadas à indústria; maiores exceções para o uso de cobertura de recursos advindos do Tesouro Nacional para abatimentos de encargos relacionados à exportação de empresas participantes do Programa de Financiamento às Exportações [PROEX] e a criação da linha de financiamento, também para exportações, BB-FORFEX onde o Banco do Brasil comprava as notas cambiais do exportador nacional, mediante pagamento à vista, e assumia o risco junto ao importador estrangeiro; o mesmo não se pode dizer em relação as micro e pequenas empresas, beneficiadas de regime tributário especial mediante o disposto pela Lei nº 9.317/1996 que regularizava o Simples Federal (Brasil, 1998).

As desonerações sobre a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido [CSLL] e sobre a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social [COFINS] – vide Art. 195 da Constituição Federal de 1988 – concedidas as micro e pequenas empresas integrantes ao recém criado, vide Lei nº 9.317/1996, regime tributário do Simples Federal saltaram de 1,61% do montante da renúncia fiscal federal em 1997 para 8,52% no ano de 2002. Em termos monetários, o salto de crescimento foi de R\$ 765 milhões para R\$ 2,74 bilhões em desonerações para o novo regime tributário especial (Brasil, 1997; Brasil, 2002).

Crescimento equivalente deu-se através das desonerações do IRPJ, especificamente das deduções referentes aos gastos com despesas médicas e com educação. A renúncia tributária relacionada aos gastos individuais com serviços médicos constituía 5,50% do total da renúncia fiscal federal em 1997, enquanto àquelas originárias de despesas com instrução representava 4,60% do mesmo montante. Em 2002 as posições se invertem, dado o crescimento exponencial das deduções médicas que atingiram o patamar de 10,05% da desoneração total da União, ao passo em que o abatimento relacionado aos serviços educacionais representara 4,38%. Em moda, os gastos tributários com abatimentos de despesas com saúde e com educação, respectivamente, representava R\$ 511 milhões e R\$ 707 milhões no ano de 1997. Já em 2002, o volume refletia cerca de R\$ 2,38 bilhões para os gastos médicos e R\$ 1,01 bilhão para os gastos instrucionais (Brasil, 1997; Brasil, 2002).

Consoante com o exposto por Goularti (2019), por conta da reorientação da política pró-exportação e do encerramento dos programas de incentivos fiscais destinados ao setor, em especial aqueles previstos as empresas BEFIEX, outra maneira encontrada pelo governo para o estímulo das exportações deu-se através da Lei Complementar nº 87/1996, conhecida por Lei Kandir²⁸, que entre alterações significativas na estrutura do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços [ICMS], passara permitir desonerações no escopo deste tributo, de arrecadação estadual, para a exportação de produtos primários e semielaborados. Com isto, o impacto das desonerações fiscais federais seria repassado diretamente aos orçamentos estaduais e municipais, tendo em vista que as consequentes perdas da arrecadação pública não haveriam de ser compensadas pela União.

Outro ponto importante consistiu na retomada dos incentivos à produção de biocombustíveis, em baixa desde o início da década de 1980 com a volta da normalidade dos preços do petróleo. Para tal, o governo FHC utilizou-se das alterações previstas pela Medida Provisória nº 1.662/1998 que, entre outras disposições, elevava a participação de etanol sobre a composição da gasolina para 24%, percentual em dois pontos maior do que aquele já previsto pela Lei nº 8.723/1993.

Grandes mudanças ocorreram também na condução das políticas de desenvolvimento regional durante a fase final da administração FHC. Por meio das Medidas Provisórias nº

²⁸ Num contexto onde a balança comercial encontrava-se em estado de desequilíbrio dado o regime cambial de paridade entre o real e o dólar, a Lei Kandir outorgara a substituição tributária do ICMS nas operações posteriores ao recolhimento do imposto, de forma a limitar sua cumulatividade. Apesar das alegações da parte do governo federal de que a receita tributária dos estados permanecer-se-ia, ao menos, estável, a elevação das exportações após sua implementação contrastou-se com perdas efetivas da arrecadação tributária estadual (Arantes, 2019).

2.145/2001; nº 2.156-4/2001; e nº 2.157-4/2001 foram extintas as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste e, em seu lugar, foram criadas a Agência de Desenvolvimento da Amazônia [ADA] e a Agência de Desenvolvimento do Nordeste [ADENE], bem como o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste [FDNE] e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia [FDA] cujos recursos destinados seriam consignados no orçamento federal e não mais originários de benefícios fiscais oriundos do IRPJ (Brasil, 2002).

O FDNE viera ser criado para a substituição do antigo FINOR, este que motivou a aprovação do Requerimento de Comissão Parlamentar de Inquérito [CPI] nº 16/1995, que ficara conhecido por “CPI do FINOR”. Em justificativa ao requerimento, estavam a denúncia por parte do Tribunal de Contas da União [TCU] de má utilização dos recursos advindos do fundo de investimentos administrado pela SUDENE, na ordem de U\$\$ 532 milhões (Brasil, 2001). Das 531 empresas beneficiadas pelos recursos cedidos pelo fundo, apenas 53 permaneceram no relatório final da CPI como suspeitas de terem desviados os aportes recebidos²⁹.

O período final da administração FHC também foi marcado pela adoção do “tripé macroeconômico”, isto é, a consolidação de políticas estabilizadoras nas matrizes cambial, monetária e fiscal. Assim sendo, no entendimento de Giambiagi (2011, p. 188):

Com as medidas de 1999, o país passou a ter condições de enfrentar cada um desses problemas [desequilíbrios externo, fiscal e inflacionário]: se a inflação preocupa, o BC atua através do instrumento da taxa de juros; se há uma crise de BP, o câmbio se ajusta e melhora a conta corrente; e se a dívida pública cresce, há que se “calibrar” o superávit primário. Com isso, têm-se os elementos para atacar os principais desequilíbrios macroeconômicos de forma integrada.

Desde 1999, do ponto de vista fiscal, a crescente carga tributária somada a diminuição nos níveis de gastos e investimentos públicos cooperou para que o Brasil apresentasse expressivos superávits primários; vide conjunto de metas acordadas junto ao FMI em 1998; da ordem de 3,02% e 3,32% do PIB nos anos de 2000 e 2001, respectivamente. Entretanto, a dívida líquida do setor público, incluindo-se a base monetária, representava, ainda em 2001, 51,3% do PIB que, embora não se tratasse de uma proporção elevada em comparação aos países mais desenvolvidos, representava uma dívida altamente concentrada no curto prazo e de alto custo de financiamento (Giambiagi, 2011; Lacerda *et al.*, 2013).

Outra auxiliar para a consecução do reequilíbrio das contas públicas neste período foi a Lei Complementar nº 101/2001, melhor conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, que

²⁹ Dentre as empresas eximidas de responsabilidade, destaque para a indústria de alimentos Frutop, pertencente ao então governador do estado do Ceará Tasso Jereissati, do mesmo partido do então Presidente da República (O Estado de São Paulo, 2001)

entre o estabelecimento de novas diretrizes voltadas para uma maior responsabilização e transparência da gestão pública dissertava, especificamente em seu Art. 14, sobre as condições para a renúncia da receita fiscal³⁰. Entre as principais determinações estavam a permissão da concessão ou da ampliação de benefício de natureza tributária, para quaisquer entes federados, apenas mediante estimativa de impacto financeiro sobre o exercício orçamentário vigente; desde que as desonerações não afetassem as metas estabelecidas para os resultados fiscais direcionados ao cumprimento da LDO, como dispõe o Art. 165 do texto magno.

2.7.5 Novo desenvolvimentismo, nova matriz econômica e crise fiscal do Estado: 2003-2019

Com o início da nova administração do presidente Lula, apesar de tensões levantadas pré-campanha presidencial onde, o até então candidato, expressava a possibilidade em se rever os acordos vinculados a dívida externa brasileira e as metas fiscais determinadas junto ao FMI, o governo comprometeu-se a dar continuidade para com as políticas pró-obtenção de superávit primário; muito por conta da pressão dos credores externos e receio de um cenário de alta inflação, dólar elevado e insolvência das contas públicas (Giambiagi, 2011). Através do documento nomeado de *Política Econômica e Reformas Estruturais* (Brasil, 2003, pp 07-08), o novo Ministério da Fazenda compreendia que:

O Brasil, para que possa retomar o crescimento econômico em bases sustentáveis, tem que sair da armadilha constituída pelo alto valor da dívida e outros passivos públicos em relação ao nosso produto. [...] Nesse sentido, o novo governo tem como primeiro compromisso da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica [...] O equacionamento da questão fiscal também permitirá ao governo seguir políticas fiscais contracíclicas, financiando a queda de receitas e os aumentos de despesas que naturalmente ocorrem em recessões com superávits acumulados durante períodos de maior expansão [...] Ademais, a política contracíclica cria condições para o aumento relativo dos gastos sociais precisamente nos períodos de retração econômica, quando estes gastos têm maior impacto no bem-estar social.

Tal posicionamento, naturalmente, cooperou para reestabelecer a confiança dos agentes econômicos na capacidade do novo governo em honrar seus compromissos. A meta para o superávit primário que passara de 3,75% do PIB para 4,25% em 2003 foi mantida para o triênio 2004-2006. O equacionamento fiscal, conforme enunciado pelo Ministério da Fazenda, serviria de impulso para que um novo tipo de política industrializante voltasse a ter espaço na agenda econômica brasileira (Giambiagi, 2001).

³⁰ Embora notável esforço para orientar boas práticas de gestão das renúncias tributárias, a LRF ainda carece de mecanismos mais bem descritivos quanto ao devido controle dos artifícios para e extrafiscais. Logo, logra-se ao papel de reforçar aquelas determinações já previstas pela LDO.

A política econômica conduzida pelo ministro da fazenda Antônio Palocci muito se aproximava a uma reformulação da corrente de pensamento econômico desenvolvimentista, cuja autores como Mollo & Fonseca (2013); Bresser-Pereira (2018); e Kregel (2018) passaram a denominar de novo desenvolvimentismo. Entendida como uma readequação da política macroeconômica desenvolvimentista original adaptada a uma moderna conjectura da economia global, a corrente novo-desenvolvimentista possui raízes nas práticas econômicas empregadas já desde a década de 1960 nos países que ficaram conhecidos pela alcunha de “tigres asiáticos”, onde seus respectivos Estados empenharam-se em rigorosos ajustes fiscais, não objetivando atingir determinado percentual de superávit primário, mas para o devido controle do déficit orçamentário visando incrementar os níveis de poupança pública e privada e, desta forma, elevar seu nível de investimento agregado. Portanto:

Na verdade, o que Furtado já admitia, e o novo desenvolvimentismo defende firmemente, é o equilíbrio fiscal. O novo desenvolvimentismo o defende não porque o equilíbrio fiscal é “ortodoxo”, mas porque o Estado, por ser estratégico para o crescimento econômico, precisa ser forte em termos financeiros, e sua dívida deve ser moderada e com prazos longos. [...] Com o novo desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover a poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas o setor privado nacional agora tem recursos e capacidade gerencial para fornecer uma parcela significativa do investimento necessário (Bresser-Pereira, 2018, pp. 93-94).

Diferentemente da postura desenvolvimentista original, o novo desenvolvimentismo manifesta tendência mais moderada em relação a administração de políticas industriais, intervindo sobre o mercado apenas nos casos onde uma empresa ou determinado setor necessite de apoio expresso para competir no comércio internacional. Neste sentido, busca criar incentivos para que os empresários inovem e aumentem seus investimentos, priorizando setores característicos da produção de bens e serviços de maior valor agregado, possuintes de elevado aparato tecnológico e conhecimento específico. Também é anti-protecionista, identificando no comércio exterior um motor potencial ao crescimento dos níveis de emprego e de distribuição de renda, principalmente em economias ainda em fase de desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2018).

O objetivo geral da estratégia novo desenvolvimentista é prover a complementariedade entre Estado e mercado. Como atestara Trubek (2007), as experiências passadas da humanidade demonstraram que o Estado desenvolvimentista, bem como o livre mercado dividiram momentos onde se estabeleceram como fontes de opressão e hegemonia e noutros onde representaram verdadeiros mecanismos de propulsão à inovação e de emancipação social. Aspirando prover maior interdependência de ações entre setor público e setor privado, o novo governo introduzira a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior [PITCE], orientada a executar “[...]”

políticas públicas e reformas que aumentem a eficiência da atividade produtiva e estimulem o aumento da taxa de investimento e de poupança como fração do PIB” (Brasil, 2003b).

Com o lançamento da PITCE no ano de 2004, o governo federal almejava readequar a eficiência da estrutura produtiva, a capacidade de inovação por parte das empresas brasileiras perante concorrentes estrangeiras e o seu potencial de exportação e inserção no mercado internacional. Para tal, a concessão de desonerações tributárias para que as empresas, principalmente as de médio e pequeno porte, lograssem a modernização qualitativa de seu maquinário e incrementassem sua produção, entre os anos de 2004 e 2006 intensificou-se, vide as Leis de nº 10.978/2004, que instituía o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional [Modermaq]³¹; e de nº 11.051/2004 que reduzia o prazo para apropriação dos créditos do PIS e COFINS incidentes sobre máquinas e equipamentos de 48 para 24 meses e passara a permitir o uso de depreciação acelerada para efeitos de cálculo da CSLL (Salerno, 2004; Maciel, 2010; Almeida, 2011).

Já no âmbito das políticas públicas voltadas a inserção educacional, foco de grande atenção da parte do governo Lula, cabe destacar a instituição do ProUni; mediante Decreto de Lei nº 5.245/2004, posteriormente Lei nº 11.096/2005; programa de bolsas de estudo cedidas por universidades privadas a brasileiros não-portadores de diploma superior e com renda familiar mensal de até três salários mínimos. As instituições de ensino aderentes ao novo programa estariam isentas das contribuições para o IRPJ, CSLL, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social e para o PIS.

Dando continuidade para com a política de estímulos empresariais, principalmente daqueles negócios vinculados a produção de bens e serviços relacionados à tecnologia, cabe destacar as Leis de nº 11.033/2004 que cria o Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária [REPORTO], programa que concedeu desonerações de IPI, II, PIS e COFINS para empresas do setor portuário; de nº 11.196/2005, conhecida por Lei do Bem que inaugurava o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras [RECAP] e o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia e Informação [REPES], e a Lei Complementar de nº 123/2006 que substituía o Simples Federal

³¹ Para empresas adeptas ao Modermaq previra-se linhas de financiamento com recursos advindos do BNDES e do Fundo de Amparo ao Trabalhador [FAT] que subsidiavam a compra de bens de capital e *softwares* em prestações fixas.

pelo novo regime do Simples Nacional, alterando as faixas de faturamento vigentes para maior adesão de empresas ao programa (Maciel, 2010).

Com a mudança de Antônio Palocci, alvo de denúncias de corrupção, por Guido Mantega no cargo de Ministro da Fazenda ainda no ano de 2006, o discurso ministerial passara a deixar de enfatizar atenção para com a continuidade da conduta macroeconômica herdada pela administração FHC, em um objetivo claro e sistemático de distanciar-se do comportamento, até então, vigente, exemplo para as constantes divergências entre governo e Banco Central na administração da política monetária (Giambiagi, 2011). Todavia, sinais do descolamento entre a política econômica vigente e a nova conduta do governo já vinham, ao menos, do ano anterior onde a então Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff rechaçara³² proposta para um plano de estabilização fiscal de longo prazo proposto por Palocci e Paulo Bernardo, Ministro do Planejamento na época. Ao longo de seu mandato na fazenda, Mantega afasta-se da concepção novo desenvolvimentista de maior moderação fiscal, expandindo, constantemente, os níveis dos gastos públicos e das desonerações tributárias de forma a reorientar a condução da política industrial nacional, em abordagem pró-cíclica³³.

Já no ano de 2007, por meio da Lei Complementar de nº 124/2007 e da de nº 125/2007, o governo reinstituí as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia, extinguindo o modelo de agências que as substituíra ao final da gestão FHC. No mesmo ano, a administração Lula lançava as primeiras fases do Plano de Aceleração do Crescimento [PAC] que intentava dar continuidade, através do incremento nos níveis de investimentos públicos, aos estímulos concedidos a atividade econômica privada e, para tal, criara o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura [REIDI], que desonerava empresas de contribuições para o PIS e para o COFINS na aquisição de máquinas, equipamentos, insumos para construção e na prestação de serviços contratados por firmas dos setores de energia, saneamento, transporte e habitação, áreas de maior foco do recém-criado programa governamental (Maciel, 2010; Goularti, 2019).

Devidas pressões por parte dos maiores setores empregadores da indústria, que sentiam-se pouco beneficiados pelas políticas de incentivos vigentes durante a PITCE que, em maior

³² Rousseff, em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo no ano de 2005, classificara a proposta do plano de “rudimentar”, indicando que se fazia necessário “[...] falar em desenvolvimento e levarem [os proponentes] em conta os diferentes interesses [...]”.

³³ Segundo Alesina, Tabellini & Campante (2008) uma política econômica pró-cíclica é aquela onde, em fase ascendente do ciclo econômico, o governo eleva seus gastos e reduz sua arrecadação tributária e, durante fase de desaceleração, reduz o gasto público e eleva impostos.

parcela, atingiam aquelas empresas que destinavam sua produção ao mercado externo e a produção de artigos tecnológicos, o governo decidira lançar nova política industrial, mais abrangente aos setores da indústria interna, denominada de Política de Desenvolvimento Produtivo [PDP]. A nova orientação industrial do governo fora recebida com grande entusiasmo pela Confederação Nacional da Indústria [CNI] e suas subsidiárias estaduais. Entre as medidas consideradas “positivas” e que representavam um “[...] novo avanço na agenda de desoneração tributária dos investimentos [...]” aos olhos da CNI (2008, pp 01-04), destacavam-se:

- 1) Redução de 24 meses para 12 meses do prazo para aproveitamento de créditos de PIS/PASEP e COFINS provenientes das aquisições de bens de capital;
- 2) Prorrogação até o final de 2010 da possibilidade de utilização de crédito de 25% sobre a depreciação de máquinas e equipamentos na apuração da CSLL;
- 3) Eliminação da incidência do IOF de 0,38% nas operações de crédito do BNDES;
- 4) Redução do IPI de alguns produtos dos setores químico, material plástico, papel, vidro, alumínio, produtos de metal e outros;
- 5) Depreciação imediata de máquinas e equipamentos utilizados nas atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica;
- 6) Redução do percentual de participação [de 80% para 70%] das exportações na receita líquida de impostos para elegibilidade ao RECAP;
- 7) Aplicação do *drawback*³⁴ verde-amarelo, com extensão do benefício previsto para o IPI ao PIS/PASEP e COFINS;
- 8) Redução a zero do Imposto de Renda incidente em despesas com prestação de serviços de logística de exportação e promoção comercial no exterior;
- 9) Permissão para depreciação de máquinas e equipamentos em 20% do prazo normalmente permitido pela Receita Federal no caso de aquisições até dezembro de 2010 realizadas por empresas produtoras de bens de capital e de automóveis;
- 10) Inclusão do setor ferroviário entre os beneficiários do Regime Tributário do REPORTE, possibilitando a suspensão de PIS, COFINS e IPI na aquisição de máquinas e equipamentos.

A PDP fora lançada em um momento em que o Brasil obtinha superávits consistentes em sua balança comercial, estocando divisas, diminuído os níveis de proporção da dívida pública

³⁴ O *Drawback* constitui-se em um tipo de regime aduaneiro especial, operante no Brasil pelas determinações previstas na Lei nº 8.402/1992. Prevê, entre outras, concessões de créditos sobre o IPI à insumos empregados na produção tipo exportação além de isenções quanto ao II, IPI, IRPJ, IOF além das Contribuições Sociais.

em proporção ao PIB; incrementava significativamente a distribuição de renda e o consumo das famílias. A produção nacional também vinha aquecida, mediante 23 trimestres seguidos de crescimento real dos indicadores industriais gerais. O BNDES passou a cada vez mais tornar-se protagonista do processo de crescimento, através da concessão de crédito subsidiado e na participação direta em capital de empresas que, a partir da crise mundial de 2008, observavam boas possibilidades para a internacionalização de suas atividades mediante fusões e aquisições de outras empresas estrangeiras, política esta que ficara conhecida como o fomento das “campeãs nacionais” (Almeida, 2011).

O alinhamento entre os interesses da indústria e a nova política industrial do governo, entretanto, durou pouco. Já em 2011, em documento publicado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo [FIESP] (2011, p. 01) sobre sua própria avaliação das medidas implantadas ao longo da PDP, o consenso era de que:

Os instrumentos da PDP foram pouco ousados, se valendo apenas de desonerações pontuais e disponibilização de certas linhas de crédito mais caras e de mais difícil acesso do que as oferecidas nos outros países. Dentre as políticas importantes para fomentar o desenvolvimento industrial do País, faltou à PDP utilizar o poder de compra governamental no sentido de estimular inovações, articular a política de comércio exterior com a política tecnológica, além de desenvolver mecanismos de defesa comercial. [...] A política macroeconômica não pode ser antagônica à estratégia de desenvolvimento industrial. Por exemplo, as políticas de incentivo ao investimento e ao aumento das exportações foram comprometidas quando contrapostas pelo aumento da taxa Selic, à valorização cambial e à elevação da carga tributária.

Apesar do robusto crescimento do PIB de 7,5% no ano de 2010 (IBGE, 2020a), em 2011, a economia brasileira começava a sentir os efeitos tardios da crise econômica mundial de 2008, como a retração do crédito e, conseqüentemente, do consumo interno. Em resposta a baixa elevação da renda agregada brasileira em 2011, da ordem de 3,97%, e a estagnação dos investimentos empresariais³⁵, a nova orientação do Ministério da Fazenda; que passou a ser denominada de “Nova Matriz Macroeconômica” pelos críticos das medidas econômicas implementadas a partir da administração da presidente Dilma Roussef; representou uma espécie de distanciamento total com os poucos princípios restantes de administração macrofiscal herdados por Palocci do governo FHC.

Schymura (2017) destaca entre as novas ações introduzidas no enquadramento da nova matriz os cortes sucessivos do Banco Central, a partir de 2011, na taxa SELIC; o Programa de

³⁵ Os investimentos totais permaneceram no mesmo patamar de 21,8% nos anos de 2010 e 2011, caindo para 21,4% em 2012 e forte queda para 17,4% em 2015. Entre 2010 e 2013 os investimentos privados permaneceram relativamente estáveis, desacelerando a partir de 2014. Excetuando-se o ano de 2014, a participação dos investimentos públicos apresentara quedas sucessivas em todo período 2010-2017 (Centro de Estudos de Mercados de Capitais [CEMEC], 2018).

Sustentação do Investimento [PSI], vide Lei nº 12.096/2009, que ampliava a concessão de crédito subsidiado as empresas; e o pacote de redução dos preços da energia elétrica, lançado em 2012. Ainda aponta que a nova conduta econômica do governo denotava maior tolerância para com a inflação, menor compromisso com a criação dos, até então, sucessivos superávits primários anuais e grande disposição em prover a retomada dos investimentos privados em um cenário de juros baixos e de maiores estímulos a atividade empresarial.

Válido destaque ainda para a substituição da PDP pelo Plano Brasil Maior [PBM] em resposta as cada vez maiores pressões advindas das corporações industriais estaduais; focado em demandas representadas por onze setores econômicos – petróleo e gás; naval; complexo da saúde; complexo automotivo; aeronáutica; complexo da defesa; bens de capital; eletroeletrônicos; químico-petroquímico; energias renováveis; e cosméticos – e motivado pela ideia de proteger áreas da indústria afetadas pela crise internacional e pela concorrência representada pelas crescentes taxas das importações. No ano de 2011, do total de desembolsos do BNDES, 86% destinaram-se aos setores beneficiados pelo PBM (BNDES, 2011; Mendes, 2014).

No âmbito dos estímulos aos empresários, sublinham-se a Desoneração da Folha de Pagamentos, que substituía a base de incidência das contribuições previdenciárias patronais de 20% mediante um novo tributo, de incidência sobre a receita bruta com alíquota de 1% a 2% a depender da atividade econômica da empresa; a criação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as empresas Exportadoras [REINTEGRA], voltado a restituir residuais tributários advindos das cadeias de produção destas indústrias; e a redução da alíquota de IPI para a indústria automotiva; todas implementadas mediante a Lei nº 12.546/2011. Já a Lei nº 12.839/2013 reduzira a zero as alíquotas sobre as contribuições para o PIS/PASEP, para a COFINS, daquelas empresas cuja receita fosse decorrente da comercialização dos produtos que compunham a cesta básica de alimentos³⁶.

No que diz respeito as práticas de IPI reduzido, que cresciam desde o ano de 2009 com as desonerações destinadas a estimular as vendas de móveis, eletrodomésticos da linha branca, veículos de passeio e caminhões – vendas estas potencializadas pela expansão da concessão de crédito as famílias – (O Estado de São Paulo, 2009), o ministro Guido Mantega (EBC, 2013) indicava que “A desoneração vai continuar e a redução de tributos vai continuar sucessivamente até chegarmos a uma carga fiscal compatível com as necessidades do país.” Pouco tempo depois

³⁶ Apesar de empregar o termo “básica” para aludir ao consumo daqueles produtos populares ao brasileiro médio, sucessivos decretos trataram de incluir na vigência das isenções itens como queijo gorgonzola, iogurte *diet* e salmão, habitualmente, consumidos pelas classes mais ricas da população.

(Exame, 2013), dado o esgotamento da política fiscal estimulativa implementada, Mantega reconheceria que “Não temos [o governo federal] perspectivas de fazer [novas] desonerações para os setores porque já estamos com programa em curso e não dá para aumentá-lo, não temos condições fiscais para aumentar.”

Conforme atesta Goularti (2019), a administração de um volume cada vez maior de desonerações tributárias da parte do governo federal, aspirando estimular o nível de atividade econômica através do aumento dos investimentos empresariais e do consumo geral não surtiram os efeitos esperados frente a iminente deterioração da economia brasileira. A própria presidente Dilma Rousseff (O Estado de São Paulo, 2017), após seu *impeachment*, viera a constatar tal fato, admitindo que “Fiz uma grande desoneração, brutalmente reduzimos os impostos, [...] ali fiz um grande erro.” Com a queda da arrecadação com as exportações de commodities – vide Tabela 06 –, a contração do crédito popular e a má condução da política macroeconômica, o Brasil entrava oficialmente em recessão, com quedas seguidas na taxa de crescimento do PIB de -3,55% e -3,30% nos anos de 2015 e 2016, respectivamente (IBGE, 2020a).

Tabela 06

Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos (1999-2016)

	1999-2002	2003-2005	2006-2010	2011-2014	2015-2016
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3,0	1,2
Preço das commodities - FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7	-6,5
Investimentos federais (% ao ano, em termos reais)	-2,0	-4,7	27,6	1,0	-28,4
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Consumo das famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5	-3,8
Investimento total (% ao ano, em termos reais)	-1,2	2,0	9,1	2,2	-12,1
Exportações (% ao ano em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3
Inflação - IPCA (% ao ano)	8,8	7,5	4,7	6,2	8,5

Fonte: Carvalho (2018, p. 08-09).

No ano de 2015, a nova administração Temer dera continuidade à política de desonerações, embora em volume inferior, em proporção ao PIB, em relação aos anos anteriores – ver Apêndice 02. Destaque para a estabilização percentual dos dispêndios relacionados ao Simples Nacional que, em 2011, representavam 26,83% do total de gastos tributários da União frente a 26,00% em 2016, mas que, em contrapartida vira o volume de receita renunciada saltar de R\$

40,89 bilhões para R\$ 69,78 bilhões, elevação de mais de 41%. Tal crescimento balizou-se muito em função da Lei Complementar nº 147/2014, que expandia as atividades e setores passíveis de cadastro no Simples Nacional como, por exemplo, os profissionais liberais. Das desonerações relacionadas as contribuições sociais – grande volume concedido em função do Simples – o valor total de gastos tributários da união para o PIS/PASEP, CSLL, COFINS e RGPS saltara de R\$ 25,67 bilhões em 2006, para R\$ 90.87 bilhões em 2012, e, finalmente, R\$ 135.33 bilhões em 2016 (Brasil, 2011; Brasil, 2015; Brasil, 2016c).

Na mesma toada, o Programa de Recuperação Fiscal [REFIS], instituído via Lei nº 9.964/2000 para possibilitar o parcelamento de passivos tributários pendentes para com a União, fora renovado através da Medida Provisória nº 783/2017, beneficiando diretamente 131.096 pessoas físicas e jurídicas mediante refinanciamento de tributos em até 175 parcelas, com redução de 50% dos juros da dívida e 25% do valor total da multa, o que representou novo saldo de débitos fiscais nas contas do Estado da ordem de R\$ 60 bilhões. O governo também prorrogou os benefícios previstos pelas Lei nº 8.685/1993, denominada Lei do Audiovisual, na caracterização de deduções do IRPJ para o financiamento de empreendimentos artísticos; e de nº 12.599/2012 que instituíra o Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica [RECINE], mediante a Medida Provisória de nº 796/2017.

No âmbito da política industrial, a Lei nº 13.586/2017 previra uma ampla gama de reduções tributárias para empresas do setor de exploração de petróleo e gás natural, entre as principais a suspensão de pagamentos relacionados ao II, IPI, PIS/PASEP e COFINS para quaisquer aquisições de bens e serviços vinculados à exploração de combustíveis em solo e águas nacionais. As Resoluções de nº 60/2018 e nº 61/2018 deliberavam a redução para 0% da alíquota incidente sobre imposto de importação para compras de 321 diferentes tipificações de máquinas e equipamentos industriais e de outros dezoito tipos de bens de informática e telecomunicações (Goularti, 2019). Já a Lei nº 13.755/2018 lançara o programa Rota 2030 que estabelecia deduções de até 2% sobre o IPI incidente à produção de veículos que atendessem critérios pré-estabelecidos de eficiência energética, deduções de até 30% sobre o IRPJ e a CSLL para despesas operacionais e outros 15% adicionais para gastos com pesquisa e desenvolvimento das firmas signatárias.

Por outro lado, a reoneração da folha de pagamentos, vide Lei nº 13.670/2018, que havia beneficiado diversos setores da indústria foi reinstituída, além da redução de 2% para 0,1% dos créditos de PIS/COFINS cedidos aos produtos manufaturados tipo exportação previstos pelo REINTEGRA, ambas para compensar o subsídio concedido sobre o preço do litro do diesel de

R\$ 0,46 após o governo sofrer pressões por parte da classe dos caminhoneiros, com impacto previsto de R\$ 9,6 bilhões ao Tesouro Nacional (Folha de São Paulo, 2018). Quanto ao trecho da proposta contida no projeto de lei original relacionada ao zeramento da cobrança do PIS/COFINS sobre os combustíveis, o veto presidencial fora justificado da seguinte maneira:

O dispositivo acarretaria renúncia de receita tributária sem atentar para os condicionantes do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) e não se faz acompanhar dos necessários dimensionamentos do impacto tributário sobre a arrecadação ou de medidas de compensação. Além disso, compromete o esforço fiscal e contribui para o baixo dinamismo da arrecadação tributária, impondo-se seu veto (Brasil, 2018, p.48).

Logo ao iniciar da atual administração Bolsonaro, o novo governo sancionara a Lei de nº 13.799/2019 que fixa até dezembro de 2023 a prorrogação dos incentivos fiscais destinados as empresas atuantes nas áreas de guarda da SUDAM e da SUDENE. Entre os congressistas articuladores para a extensão das renúncias, o deputado federal Pauderney Avelino [Democratas – Amazonas] (O Estado de São Paulo, 2019a) expressara que:

Acho que o presidente sancionou em razão da necessidade ou da oportunidade de se levar benefícios para regiões que, tudo bem, tem muito tempo que têm esse benefício, mas não têm infraestrutura, têm logística deficiente e não atrairiam investimentos sem esse benefício. É um alavancador da economia, reduz impostos para arrecadar outros.

Contrárias as expectativas do parlamentar, a arrecadação tributária total projetada para a região Norte, referente ao ano de 2019, foi de cerca de R\$ 34,63 bilhões, ao passo em que o volume de desonerações, também projetado, cedido pela União para a região totalizou cerca de R\$ 34,8 bilhões. Em comparação, para a região Nordeste, a proporção arrecadação/desoneração mostrou-se mais satisfatória, onde o volume arrecadado representara R\$ 100,1 bilhões e o volume de desonerações concedido apenas R\$ 41,82 bilhões (Brasil, 2019b).

Já sob o contexto da promulgação da Reforma Previdenciária, implementada mediante a Emenda Constitucional nº 103/2019, o governo federal, neste mesmo ano, provera desoneração da ordem de R\$ 64,12 bilhões sobre as Contribuições para a Previdência Social, o que representaria cerca de 21,74% do déficit previdenciário de cerca de R\$ 294,9 bilhões apresentado pelo Ministério da Economia como justificativa para a urgência da reforma. Das renúncias previdenciárias, ênfase para as desonerações referentes ao Simples Nacional, de R\$ 29,41 bilhões [aproximadamente 10% de todo déficit previdenciário calculado pela equipe econômica do governo]; para a desoneração da folha salarial, de R\$ 9,56 bilhões; e para o regime de exportação da produção rural, de R\$ 7,26 bilhões (Brasil 2019b; Brasil 2019d).

Das medidas recentes relacionadas com a temática das renúncias tributárias, notoriedade para a aprovação da Lei Complementar nº 170/2019 que passa a permitir a prorrogação, em até

quinze anos, das isenções e incentivos fiscais vinculados ao ICMS incidentes sobre templos religiosos e demais entidades beneficentes. No entanto, controvérsias relacionadas ao tema surgiram, ao menos, em outras três ocasiões, já em 2020, onde, na primeira delas, o governo optou por dar continuidade à política de subsídios destinados ao consumo de energia elétrica proveniente de geradores solares e que, nas estimativas do Ministério da Economia, contrário ao proposto, deverá custar R\$ 34 bilhões até o ano de 2035 (Folha de São Paulo, 2020).

Quanto a segunda, no contexto da prorrogação das desonerações cedidas as igrejas em 2019, o Ministério de Minas e Energia – a pedido do presidente da república – ponderou alternativas para subsidiar as contas de luz dos grandes templos religiosos que, em sua maioria, pertencem a denominação evangélica, cuja bancada e eleitores constituem-se em uma das principais bases governistas (Veja, 2020a). Porém, dada a repercussão negativa da proposta e da indisposição por parte da pasta da economia, o presidente escolheu recuar da ideia, indicando que “O impacto seria mínimo na ponta da linha, mas a política da economia é não ter mais subsídio. Falei com eles [religiosos] que está suspensa qualquer negociação nesse sentido.” (Uol, 2020a).

Já em relação ao último embate, este está relacionado a questão da cobrança do ICMS sobre combustíveis que, na visão do governo federal, é o grande responsável pela persistência de seus altos preços. Sugerindo a redução a zero do ICMS sem propor a compensação da perda de receita – a principal – dos estados com tais isenções, o presidente afirmara “Eu zero o federal [impostos] se eles zerarem o ICMS. Está feito o desafio aqui agora. Eu zero o federal hoje, eles zeram o ICMS.” A resposta fora de encontro a uma nota publicada por 22 dos 27 governadores estaduais que, em resposta às críticas do Planalto que lhes atribuíam maior parte da responsabilidade para com a manutenção dos elevados preços da gasolina e do diesel, indicaram ser necessária reduções dos impostos federais incidentes sobre tais itens para que, de fato, seus preços caíssem (O Estado de São Paulo, 2020b). Neste cenário, frisa-se que o governo ainda optará por dar continuidade às políticas de redução das alíquotas dos combustíveis instituídas pela gestão Temer, vide Decreto nº 9.391/2018, que resultaram num total de R\$ 7,8 bilhões em receitas tributárias renunciadas pela União apenas em 2019 (Brasil, 2019b).

Em relação aos números, mesmo com a redução projetada das renúncias fiscais governamentais que, nas estimativas para 2019, caíram para 4,20% do PIB, R\$ 308,36 bilhões, em relação aos 4,29% do PIB, R\$ 295,60 bilhões, atingido em 2018, entre os anexos disponíveis no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2020 encaminhado pela União, consta proposta para ainda maior diminuição dos gastos tributários na ordem de 0,5%

ao ano sobre o PIB até 2022. Nas projeções da Receita Federal, a expectativa de desoneração fiscal será de cerca de R\$ 354,16 bilhões, cerca de 3,90% do PIB projetado para esta última (Brasil, 2019b).

Por fim, em referência as perspectivas de melhorias quanto aos controles públicos das concessões de incentivos fiscais, tramita pelo Congresso Nacional duas propostas de alterações dos dispositivos propostos pela LRF, no que tange a concessão de benefícios de natureza tributária. O primeiro deles é o Projeto de Lei Complementar nº 22 (2019c)³⁷, que propõe a limitação ao prazo máximo de cinco anos da vigência de quaisquer tipos de renúncia de receitas, além da indicação de órgão responsável para seu acompanhamento, supervisão e avaliação. O segundo é o Projeto de Lei Complementar nº 41 (2019e)³⁸, que sugere pré-requisitos para a outorga das renúncias, entre eles, a apresentação de indicadores quantitativos e qualitativos quanto a potencial criação de novos empregos, sobre a atenuação da pobreza, aumento ou diminuição dos montantes de exportação e/ou importação, aumento da arrecadação tributária em função do crescimento esperado da atividade empresarial e dos impactos incrementais nos investimentos da produção industrial.

2.8 As contradições relacionadas ao desenvolvimento industrial brasileiro e da expansão dos subsídios tributários cedidos ao empresariado via *lobby*

Conforme exposto pelas seções anteriores, a expansão de uma ampla rede de subsídios não meramente fiscais, mas também de ordem creditícia e cambial, tornou-se uma das principais forças motrizes da expansão industrial brasileira, bem como da própria economia nacional. No entanto, o legado da política econômica industrial, tal como fora praticada no Brasil ao longo de décadas, logrou elevado nível de intervencionismo governamental sobre a esfera de atuação empresarial (Gudin, 1945/2010). Também influenciou na manutenção de fortes laços entre determinados setores da atividade privada e do aparato governamental, seja em forma de medidas que denotem algum tipo de favoritismo, conluio ou proteção não justificada (Lazzarini, 2011).

Em relação as primeiras problemáticas supracitadas, os rumos das políticas de desenvolvimento econômico no Brasil já eram discutidos por Roberto Simonsen e Eugênio Gudin em

³⁷ Atualmente em processo de tramitação pelo Senado Federal. De autoria da senadora Maria do Carmo Alves [Democratas/Sergipe], atingiu 100% de aceitação durante fase de consulta pública.

³⁸ Atualmente em processo de tramitação pelo Senado Federal. De autoria do senador Esperidião Amin [Partido Progressista/Santa Catarina], atingiu 89% de aceitação durante fase de consulta pública.

meados da década de 1940. Simonsen; nomeado ao conselho consultivo da Coordenação de Mobilização Econômica, órgão cuja atividade desempenhara importante papel na condução da economia brasileira ao longo da Segunda Guerra Mundial; ao observar o desenvolvimento industrial brasileiro ao longo de toda década de 1930 e início dos anos 1940, notara a rápida expansão de diversos ramos da indústria privada de transformação – tecidos, borracha, ferro, aço, fármacos, aparelhos elétricos, etc. –, algo que não ocorrera, simultaneamente, na indústria pesada, excetuando alguns poucos investimentos do governo federal, algo que impedira um maior surto industrial (Simonsen, 1944/2010).

Dados os problemas enfrentados pelas baixas exportações de produtos agrícolas ao longo das décadas de 1930 e 1940 e do crescimento populacional nas áreas urbanas, Simonsen (1944/2010, p. 44) enxergava na expansão industrial a única maneira para se elevar satisfatoriamente a renda nacional e, conseqüentemente, o padrão de vida dos brasileiros. Para viabilizar tal desenvolvimento, em sua visão:

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional.

Se, por um lado, Simonsen demonstrava entusiasmo com uma economia planejada, em voga dada a organização econômica das nações da Europa combatentes na época da Segunda Guerra Mundial, Gudín (1945/2010, p. 79) preocupava-se com a possível configuração do Brasil em uma espécie de Estado industrial, onde o dirigismo estatal, e não mais a livre iniciativa, se tornasse a regra econômica geral. Em análise de relatório produzido por Simonsen para a Comissão de Planejamento Econômico em 1944 e que havia sido apresentado no Congresso das Indústrias de São Paulo as elites empresariais, retrata:

[...] o ilustre autor do projeto [disse] que “o planejamento é uma técnica econômica e o intervencionismo uma técnica política”. Como se a “técnica econômica de um plano organizado e financiado pelo Estado não fosse o melhor instrumento de “técnica política”. [...] De acordo com o projeto, o governo tomaria a responsabilidade de uma grande operação financeira no exterior, para conceder empréstimos às indústrias nacionais, “sem prejudicar os interesses das existentes com a instalação de novas iniciativas concorrentes”. Seria assim a tutela definitiva do Estado sobre esses privilegiados “interesses existentes”, que são afinal o que ainda nos resta de representativo na seara das atividades econômicas privadas, malgrado as repetidas incursões do governo por esse campo, durante os últimos anos.

Apesar das preocupações de Gudín, de fato, a economia brasileira após a Era Vargas inseriu-se em um contexto de políticas desenvolvimentistas pró-industrialização e de amplo dirigismo do Estado em prol dos “interesses existentes”. Para além de Vargas, o auge do

desenvolvimento industrial brasileiro durante o governo de Juscelino Kubitschek sob a forma do Plano de Metas, também ficara marcado pelo dirigismo de recursos públicos a setores entendidos como vitais ao crescimento econômico nacional.

Entre os diversos Grupos Executivos da indústria formados ao tempo e que controlavam a execução de novos projetos industriais – isentos de impostos sobre a importação de máquinas e equipamentos e recebedores de créditos subsidiados pelo BNDE –, Shapiro (1989) destaca a atuação do GEIA que, em conjunto aos subsídios cedidos pelo governo para implantação da indústria automobilística, desempenhou papel relevante em reduzir os riscos dos investimentos empresariais e seus respectivos custos de capital. Em alguns casos existia, inclusive, a garantia de retorno total sobre o capital investido, nos casos onde as projeções de mercado não se concretizassem.

Da acelerada inflacionária e da retração da demanda por consumo ao fim do governo JK, surgiram contínuos desequilíbrios macroeconômicos que, para Mendes (2014), acabaram por propiciar ambiente instável e suscetível ao golpe orquestrado pelos militares em 1964. Os governos militares trataram de amplificar as políticas econômicas centralizadoras herdadas das administrações anteriores. Para efeitos comparativos, até o final dos anos 1950 existiam no Brasil apenas 14 estatais. Em janeiro de 1981, este número totalizava 574 empresas sob controle parcial ou total do governo central (Bresser-Pereira, 1997).

Com média de crescimento entre 1970 e 1985 de 6,5% ao ano, nos anos finais da ditadura militar o Brasil era tido como um exemplo de crescimento econômico. Já nas áreas de distribuição de renda, assistência social e atenuação da miséria o mesmo exemplo não se observava. 42% da população na época eram pobres, sendo que 18% se encontravam abaixo da linha da pobreza. O índice de Gini³⁹, que mensura os níveis de desigualdade e concentração de renda, era de 0,60 em 1985. Em termos educacionais, 83% da população sequer tinha o nível primário de educação, percentual ainda pior do que os apresentados por países da África Subsaariana como, por exemplo, o Congo e o Gabão, cujos mesmos índices eram de 63% e 75%, respectivamente (Mendes, 2014).

Com o enfraquecimento do Congresso Nacional ao longo da ditadura militar, a execução das políticas públicas centralizou-se na figura do poder Executivo. Passa a surgir a figura do

³⁹ Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, indica a diferença entre os rendimentos das parcelas mais pobres de uma dada população e aquelas mais ricas. Varia de zero a um, onde zero representa uma situação de igualdade plena de riqueza e um representa cenário onde apenas um indivíduo concentra toda riqueza disponível (IPEA, 2004).

“amigo do Rei”, isto é, aqueles agentes possuidores de bons contatos entre ministros e funcionários do alto escalão governamental e que, habitualmente, destinavam seus serviços as demandas das mais distintas corporações. Tais figuras, comumente, nominadas pelo termo “lobista” em referência ao termo em inglês *lobbying*⁴⁰, dada relevância de seus relacionamentos e de sua aptidão para exercer influência dentro de grupos parlamentares, eram contratados em larga escala por grupos de pressão corporativos que posicionavam estes agentes *in loco*, nos arredores das estruturas de governo, para viabilizar a execução de interesses privados. Ao longo do processo de transição democrática, diversas entidades representantes do empresariado nacional passaram a monitorar de perto a atividade legislativa; dada a maior dificuldade em se contatar as outrora acessíveis instâncias executivas; tais como as Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio [CNI e CNC] (Oliveira, 2005).

A Constituição promulgada em 1988, por um lado, buscava equilibrar conflitos herdados de períodos históricos anteriores, principalmente, os anseios advindos daqueles setores mais vulneráveis da sociedade – que agora detinham poder de voto – por maior distribuição de renda, acesso aos serviços públicos e atenuação da miséria. Por outro lado, a forte pressão exercida da parte dos grupos privilegiados, incluindo-se a classe industrial, colaborou para a manutenção de diversas regalias, obtidas mediante acesso anteferido aos canais da tomada de decisões públicas não apenas durante o regime militar, mas desde os primórdios do Brasil colônia⁴¹ (Mendes, 2014).

Exemplo disto deu-se através dos desdobramentos das políticas de liberalização ao comércio exterior promovidas ao longo dos governos Collor e FHC. Com as reduções nas alíquotas de impostos sobre produtos importados, a aquisição de bens de capital advindos do exterior e a abertura comercial para empresas estrangeiras, elevou-se de forma considerável a qualidade, bem como a concorrência interna em diversos setores da economia brasileira. Num mundo cada vez mais globalizado, denotava maior sentido ao Estado atentar-se àqueles setores cujos retornos de suas ações fossem mais atraentes, uma vez que, atividades econômicas cuja produtividade local não expressassem resultados satisfatórios poderiam, agora, serem terceirizadas junto

⁴⁰ Em conceituação clara, Oliveira (2005) afirma que “*Lobbying* é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país.” Diferentemente de países como os Estados Unidos, no Brasil, o *lobbying* não é regulamentado.

⁴¹ Diversos historiadores, ao debruçarem-se sobre a formação da sociedade brasileira, constataam forte influência do fenômeno do clientelismo. Maior evidência, ao se regredir pela história brasileira, fora citada por Sérgio Buarque de Holanda (1961/1997, p. 113) nos atos de partilha da colônia recém descoberta por parte da família real de Portugal, onde “A distribuição de dádivas territoriais no Brasil tornava-se, destarte, recompensa a funcionários, assim como suposta frutosa aplicação de capitais para os que se tinham enriquecido no [nas expedições] Oriente.”

as outras nações, mediante transações num mercado cujos custos de escala tornavam-se cada vez menores. No entanto, tal como apontam Ferreira & Facchini (2005), o choque estrutural não afetou de forma equivalente os diversos setores da indústria brasileira. Aqueles setores altamente concentrados, cuja representação mediante do *lobby*, vide a indústria automotiva, sofreram muito menos os efeitos da concorrência externa do que aqueles setores incapazes de externalizar suas preocupações junto ao governo federal, vide a indústria têxtil.

A estrutura da atuação organizada da indústria brasileira em muito se assemelha ao conceito introduzido por Olson (1982) de “coalizões distributivas”, isto é, grupos corporativos pequenos, mas organizados e capazes de efetuar pressões sob a esfera de atuação política, prospectando um arranjo protecionista – *rent-seeking*⁴² – que lhes seja favorável ao custo do crescimento econômico geral. Logo, “Cada indivíduo da sociedade arca com uma pequena parcela desses custos (via tributos, perda de qualidade dos produtos, altos preços, etc.), e o faz de forma imperceptível, sem associar claramente os custos incorridos com suas causas” (Mendes, 2014).

Entre os mecanismos de coordenação de ações das corporações industriais no âmbito político cabe destaque para a *Agenda Legislativa da Indústria*, divulgada todos os anos desde 1996 pela CNI em cooperação com as federações das indústrias estaduais. A publicação tem por objetivo expor o posicionamento do setor no que diz respeito as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional capazes de influir de forma positiva – ou não – para a redução do “Custo Brasil” e sobre o ambiente de negócios nacional. Os posicionamentos da corporação organizada são emitidos na forma de análises técnicas e, baseadas nestas, articulam-se esforços para se exercer pressão política sobre o Legislativo. Neste sentido:

A pressão política em defesa dos interesses do empresariado industrial é exercida algumas vezes "por dentro" do processo de produção legislativa, o que ocorre quando os tomadores de decisão convidam oficialmente as entidades que representam os interesses do setor industrial para participar de audiências públicas ou reuniões de trabalho e apresentar sua posição. Outras vezes a pressão política é realizada "por fora" do processo normal de produção legislativa, nos casos em que os contatos com os tomadores de decisão não ocorrem em encontros oficiais e em que a iniciativa é tomada, em geral, pelos representantes da indústria (Mancuso, 2004, p. 517).

Fora possível observar tal fenômeno nesta época através da atuação da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores [ANFAVEA], composta por um aglomerado de multinacionais do setor. Representantes da associação, frequentemente, reúnem-se com

⁴² “Caça a renda”, em tradução literal. Trata da busca por parte de entes privados de garantias a sua operação através da manipulação das estruturas e dos recursos governamentais. Santos (2017, p. 02) indica que, no Brasil, os mecanismos de *rent-seeking* perduram por conta de um “sistema tributário regressivo e complexo; direcionamento e composição da despesa; preservação de uma estrutura parafiscal; e diversas formas de protecionismo.”

ministros de Estado e políticos influentes em Brasília para deliberar suas demandas. Ao final de 2002, por exemplo, articularam grande mobilização para barrar o aumento no IPI incidente sobre carros populares, envolvendo-se neste movimento o então presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves e o senador Antônio Carlos Magalhães Junior, cujos estados de origem abrigavam grandes parques da indústria automobilística. Outras medidas subsequentes a esta articulação consistiram em pressões para atenuar a elevação dos preços do aço, prospecção de maior volume de crédito junto ao BNDES, além de esforços para viabilizar a criação de linhas de crédito para compra de veículos em bancos estatais (Lazzarini, 2011).

Efetivamente, boa parte das pressões advindas dos industriais nacionais resultam, conforme expõe Bresser-Pereira (1997), na estruturação de um complexo sistema de expropriação do Estado em função da concessão de subsídios e estímulos de ordem creditícia ou fiscal, sempre em nome do desenvolvimento econômico e da industrialização nacional. No entanto, vide Franco (2004), inerentemente ao pensamento desenvolvimentista⁴³, vide exposto nas seções anteriores desta pesquisa, está a necessidade de o Estado utilizar-se de tais artifícios para promoção do desenvolvimento econômico sob a forma de certa beneficiação fiscal e inflacionária que, em seu entendimento, sem atenção especial para com a indústria, não poderá existir.

As políticas de incentivos fiscais e protecionismo industrial implementadas ao longo das administrações Lula e, principalmente, de Dilma Rousseff são os mais recentes exemplos da atuação da indústria organizada em direcionar a política econômica governamental em função de seus interesses. Neste contexto, a expansão das desonerações tributárias, mediante seguidos períodos de administração de políticas de orientação desenvolvimentista, inicialmente com a PITCE e a PDP, e, posteriormente com maior amplitude, ao longo do PBM, representara importante artifício para o financiamento da atividade empresarial, cuja relevante fatia fora distribuída aos mais diversos setores da economia nacional inclusive, em fatia relevante, aos industriais nacionais que, apesar disto, se outrora representavam maior feixe da atenção governamental, aos poucos viram sua relevância reduzir em função dos emergentes setores do comércio e, principalmente, dos serviços.

Sobre a expansão das renúncias fiscais ao longo da administração de Dilma Rousseff, destaca-se a análise de Carvalho (2018). Para a autora, entre os anos de 2006 e 2010, o Estado havia desempenhado atuação determinante para a expansão do mercado interno brasileiro,

⁴³ O próprio Bresser-Pereira (*In Nunes*, 1997, p.12) parece admitir, de certa forma, tal ponto de vista ao afirmar que “[...] o clientelismo era ao mesmo tempo o instrumento político por excelência para garantir a implementação de políticas modernas [nacionais-desenvolvimentistas], o seu maior adversário.”

mediante políticas de transferência de renda como o programa Bolsa Família; concessão de aumentos reais do salário mínimo; amplificação da disponibilidade de crédito popular; e incrementos nos níveis de investimentos em infraestrutura física – representados pelo PAC – e social. Porém, tal conduta em política econômica fora substituída durante o período pós-crise internacional de 2008 mediante uma agenda ostensiva de expansão das desonerações tributárias concedidas à indústria; em paralelo de reduções artificiais das taxas de juros, desvalorização do real, redução dos gastos governamentais, expansão do crédito fornecido pelo BNDES e o congelamento das tarifas de energia; como tentativa para a manutenção do ciclo de crescimento econômico vigente, até então.

A esperança do comitê econômico de Rousseff era de que através da, denominada por Carvalho (2018), “Agenda FIESP” a crescente estrutura subsidiária aos lucros dos industriais fomentasse elevações nos níveis dos investimentos privados reduzindo-se, assim, a capacidade industrial ociosa crescente. No entanto, boa parte das empresas brasileiras encontravam-se, a partir de 2011, largamente endividadas⁴⁴ por conta dos ciclos de expansão anteriores. Logo, expressavam maior foco para a recomposição de seus balanços, cortando despesas, do que numa retomada dos investimentos em um cenário de retração de demanda por consumo. Desta forma, as políticas de desonerações tributárias implementadas pelo governo acabaram por servir solução para que diversas empresas recompusessem parte de sua lucratividade perdida com a crise e reduzissem seu grau de endividamento, não surtindo efeitos significativos na retomada dos investimentos e, conseqüentemente, do crescimento geral da economia.

Com a deterioração do cenário macroeconômico brasileiro, muito em função das medidas de expansão cíclicas empenhadas ao longo da Nova Matriz, a pressão pela derrubada do governo de Rousseff cresceu. Das corporações industriais, destaque para a própria FIESP, outrora apoiadora das medidas expansionistas tais como a desoneração da folha de pagamentos, redução do IPI para o consumo de eletrodomésticos e veículos e a diminuição dos preços das tarifas de energia elétrica; donde surgira forte e peculiar apoio aos movimentos pró *impeachment*; encabeçada por seu próprio presidente, Paulo Skaf⁴⁵; num aceno um tanto quanto peculiar, tal

⁴⁴ Alguns dados que demonstram tal fato encontram-se disponíveis em pesquisa do CEMEC (2017). Para empresas de capital aberto o índice Dívida Bruta / Patrimônio Líquido saltara de 0,56 em 2010 para 1,23 em 2015. Já nas empresas de capital fechado a elevação foi de 0,55 para 0,78, no mesmo período.

⁴⁵ Símbolo da ruptura entre a federação e o governo federal foi o pato inflável gigante com o escrito “Não vou pagar o pato”, ideia de Skaf, utilizado durante as manifestações pró *impeachment* em São Paulo ao longo do ano de 2015, em referência ao aumento de impostos introduzido por Rousseff, finda campanha presidencial.

como expressa Carvalho (2019, tendo em vista que as empresas ligadas à indústria perfilaram entre as principais beneficiadas pela expansão fiscal empreendida desde 2011.

Com o *impeachment* de Rouseff e sua substituição por seu vice, Michel Temer, Paulo Skaff passou a ser um dos cotados para assumir o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, tendo, inclusive, entregado em mãos ao presidente proposta para um ajuste fiscal, sem a necessidade de aumento de tributos, formulada pela própria FIESP (Globo, 2016b). No entanto, Skaf fora preterido do cargo em função de Marcos Antônio Pereira que, investigado pela operação Lava Jato, acabara por ceder a pasta a Marcos Jorge de Lima, que a ocupou até o encerramento do governo Temer. Apesar do curto e relativo êxodo de influência da FIESP dentro da administração federal, a corporação e seu presidente selaram recente compromisso para com o governo Bolsonaro, inclusive sendo aventada a saída de Skaff do partido pelo qual concorrera a prefeitura de São Paulo em 2016, o Movimento Democrático Brasileiro [MDB], para o partido que o novo presidente intentara criar, o Aliança pelo Brasil (O Estado de São Paulo, 2020a).

Vide o até aqui exposto, nota-se que, com o tempo, as políticas de renúncias tributárias alternaram suas finalidades, quer sejam por artifícios atenuantes às as intempéries ocasionais da economia brasileira ou até mesmo ao fomento à industrialização nacional, em função de, mais recentemente, ampla rede de incentivos econômicos voltada a cessão de proteções e subsídios setoriais, alguns destes, praticamente, permanentes. Tal como já determinava Keynes (1936/1996), as políticas de redução de impostos têm efeito importante sobre a retomada da atividade empresarial em períodos de recessão econômica. Não obstante, tais políticas possuem natureza anticíclica, isto é, servem para mitigar os efeitos de abruptos desequilíbrios sobre preços numa dada economia que, caso se permita, prolongam-se em longos períodos de retração do consumo e de baixa atividade produtiva. Logo, tão quando o estado de normalidade se reestabeleça, a conduta fiscal do governo deve deixar os estímulos de lado, estocando recursos para que, em ciclos de retração futuros, tenha-se capacidade de atenuar novas oscilações.

Neste sentido, para Lisboa (2017), as raízes da grave crise brasileira iniciada em 2015 possuem relação com a má administração destes supracitados artifícios anticíclicos:

A meu ver, o problema foi que o governo confundiu medidas temporárias, necessárias para enfrentar a recessão, com intervenções setoriais de longo prazo. Esse erro não foi cometido pelos demais países emergentes que passaram a crescer bem mais que o Brasil depois de 2011.

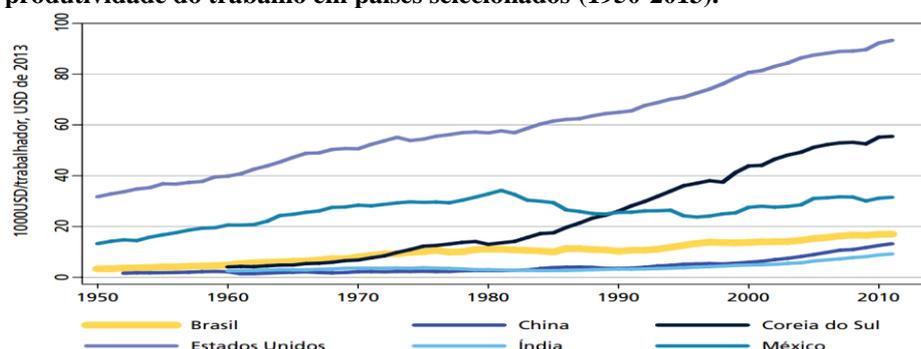
Carvalho (2018, p. 06), por sua vez, atribui os âmagos da retração econômica recente ao “[...] tipo de desenvolvimentismo que orientou a política econômica desde 2011” onde os

investimentos públicos em infraestrutura estavam longe de serem protagonistas. Sob tais aspectos, o modelo vigente para época parece mais se assemelhar ao “keynesianismo bastardo”, citado por Bresser-Pereira (1997), onde o desenvolvimento econômico é induzido pelo Estado por meio de investimentos diretos e da concessão de subsídios que desconsiderem seus respectivos impactos sobre o déficit público. De qualquer forma, indo contrária as aspirações desenvolvimentistas originais – vide Prebisch (1949) –, que previam que as indústrias nascentes floresceriam pós período de fomento via subsídios públicos; a evidência empírica relacionada ao processo de industrialização, tal como desenrolou-se no Brasil, demonstra que, após cerca de 70 anos, o setor ainda se encontra em estado de incipiência. Os custos de seu financiamento, ao invés de incorrerem num curto espaço de tempo e com datas para encerramento, tal como o observado na experiência dos países asiáticos, no Brasil, perpetuaram-se para o longo prazo (Mendes, 2014).

Mesmo com toda a rede de amparo estrutural à indústria, a economia brasileira ainda sofre de graves problemas nos níveis micro e macroeconômicos. Destaque para sua baixa produtividade⁴⁶ – ver Gráfico 01 –, baixa inovação e forte dependência quanto as provisões públicas. Aliada aos baixos níveis de escolaridade e qualidade das instituições brasileiras – que soam como boas razões da baixa produtividade e da também baixa geração de renda no país –, além da precária infraestrutura nacional; as políticas de concessão de subsídios à indústria acabam por constituir mecanismos de concentração e transferência forçada de renda, onde há alguns poucos entes da sociedade privilegiados destas ao custo dos contribuintes, consumidores e da população em geral (Almeida, 2012; Mendes, 2014; Lisboa & Pessoa, 2016).

Gráfico 01

Evolução da produtividade do trabalho em países selecionados (1950-2013).



Fonte: Mation, (2014, p. 181).

⁴⁶ Embora o gráfico de Mation (2014) trate dos níveis de produtividade econômica agregados, Messa (2014), ao investigar as variações das taxas de produtividade de 22 ramos da indústria brasileira entre os anos de 2002 a 2010, encontrara taxas acumuladas negativas para 17 destes, lideradas pelo setor de combustíveis [-8,58%], material de transporte [-6,64%] e informática [-4,87%].

2.9 Evidências empíricas relacionadas à trajetória e a efetividade da administração de políticas de renúncia fiscal/gastos tributários pelo mundo e no Brasil

Ao longo das próximas duas seções está disposta fração das evidências, trazidas mediante exame da literatura nacional tão quanto dos escritos internacionais, relativas aos impactos sobre as contas públicas e o desempenho dos mercados privados mediante a utilização de políticas governamentais de concessão de desonerações tributárias.

Entre os achados internacionais, destaque para os estudos de Halvorsen (1995); Bondonio & Greenbaum (2006); Burman, Geissler & Toder (2008); OECD (2010); Huang (2014); e Longinotti (2019). Já em relação a bibliografia nacional relacionada com a temática, ênfase para as pesquisas empreendidas por Bergsman & Malan (1967); Ocké-Reis, 2014; ANFIP (2018); Leister *et. al.* (2018); Andrade, Gelcer & Holland (2019); e Goularti (2019).

2.9.1 As evidências internacionais: acompanhamentos quanto à evolução da utilização dos gastos tributários

Relevante parcela dos estudos relacionados a análise das renúncias fiscais/gastos tributários produzidos internacionalmente consiste no acompanhamento da evolução de tais tipificações de dispêndio dos recursos públicos por parte de órgãos supracionais, tais como o conduzido pela OECD (2010); Redonda & Neubig (2018) pela *Council on Economic Policies* [CEP]; Kassim & Mansour (2018), pelo FMI; e por Longinotti (2019), pelo *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias* [CIAT].

O estudo da OECD (2010) concentrou-se em apurar a evolução dos gastos tributários em dez de seus Estados membros entre os anos de 2004 e 2010⁴⁷, a saber: Canadá, França, Alemanha, Japão, Coréia do Sul, Holanda, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. Para cada país, os gastos tributários foram classificados sistematicamente em 15 agregados categoriais conforme sua destinação, quanto a impostos incidentes sobre: (i) baixa renda; (ii) regimes de previdência; (iii) trabalho remunerado; (iv) benefícios trabalhistas; (v) despesas com educação; (vi) despesas com saúde; (vii) habitação; (viii) investimentos e negócios empresariais; (ix) pesquisa e desenvolvimento; (x) setores específicos da indústria; (xi) ganhos de capital; (xii) relações intergovernamentais [estados, distritos, etc.]; (xiii) caridade; (xiv) bens e serviços; e (xv) outros.

⁴⁷ O período base de apuração dos dados fora este supracitado, embora existam atualizações das informações de alguns países até o ano de 2014.

Entre os países analisados, o que detém a maior quantidade de tipificações para gastos tributários é o Reino Unido, com 383, seguido da Coréia do Sul, com 224. A menor quantidade fica a cargo da Alemanha, com 85 [dados detalhados no Apêndice 03]. Em participação da renúncia tributária em proporção ao PIB, Coréia do Sul e Reino Unido lideram, com 14,33% e 12,54% respectivamente. Destaque para o baixo percentual de participação na Alemanha, na ordem de 0,64% do PIB. Entre as desonerações destinadas à atividade empresarial e industrial, a Coréia do Sul lidera com 5,07% de participação no produto nacional total. Válida menção ainda para o alto volume de renúncias sobre ganhos de capital no Reino Unido, de cerca de 2,99% (OECD, 2010).

Redonda & Neubig (2018), por sua vez, dividiram em três grupos 43 países integrantes do G-20 e outros membros da OECD, classificados conforme a qualidade da prestação de informações por parte dos governos nacionais em relação da distribuição dos gastos tributários concedidos. Dos 43 relatórios de renúncia fiscal analisados, apenas Israel, Turquia e Alemanha disponibilizam versões no idioma inglês. A maioria das publicações é disponibilizada em formato para visualização de informações, mas alguns países como Austrália, Canada, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos disponibilizam-se versões para os programas Word e Excel. Além disso, 24 países disponibilizam os relatórios de renúncias fiscais mediante anexos presentes em seus respectivos orçamentos nacionais. Apenas 25 países fornecem estimativas retrospectivas enquanto apenas 15 fornecem previsões para os próximos anos, destacando-se o Canadá⁴⁸ e os Estados Unidos⁴⁹.

Referente as classificações por grupos, esta motivou-se devido ao elevado grau de heterogeneidade entre os relatórios observado, motivando os autores a ponderarem recomendações distintas conforme as observações de cada amostra. Para países do primeiro grupo; aqueles que não relataram seus gastos tributários nos últimos dez anos [entre eles China, Rússia e Luxemburgo]; embora estimar o custo fiscal das renúncias possa implicar em custos iniciais, seu devido controle pode consistir em um investimento de alto retorno para os governos. Já para os integrantes do segundo grupo; aqueles que publicam relatórios periodicamente, mas ainda de forma desarmonizada [vide Brasil, Grécia, Portugal, Suíça e Estados Unidos]; devem estipular critérios mais precisos de estimação, tais como relatar as estimativas de forma desagregada e ampliar o horizonte para estimativas futuras. Por fim, aqueles cujos relatórios detém alto nível

⁴⁸ Informações retrospectivas para sete anos anteriores e previsões para o próximo ano.

⁴⁹ Informações retrospectivas para dois anos anteriores e previsões para os próximos oito anos.

de detalhamento devem buscar efetuar avaliações quanto à efetividade das políticas de concessão de desonerações tributárias, entre eles a Coréia do Sul (Redonda & Neubig, 2018).

Ainda no sentido de avaliar a qualidade das informações referentes aos gastos tributários disponibilizadas pelos governos, Kassim & Mansour (2018) examinaram os relatórios de renúncias tributárias em 26 economias em estado de desenvolvimento. Vide achados da OECD (2010) e de Redonda & Neubig (2018), atestam a crescente relevância e adoção destes tipos de relatórios dentro das economias emergentes, como meios de controle da política fiscal e macroeconômica. No entanto, os problemas de detalhamento ainda são grandes. Pouco mais da metade dos países analisados descrevem com algum nível de detalhe seu sistema tributário de referência. Em apenas 18 países a publicação dos relatórios possui teor obrigatório. Excetuando-se o Uruguai, nenhum dos Estados foco da pesquisa incluem em suas prestações de contas o prazo, se permanente ou temporário, das renúncias fiscais concedidas pela administração governamental.

Em proposta também similar ao estudo da OECD (2010), Longinotti (2019) busca traçar um panorama das políticas de gastos tributários nos países membros da CIAT. Até a data da pesquisa, 26 dos 40 países integrantes ao grupo produzem algum tipo de demonstrativo de renúncia fiscal, sendo os pioneiros⁵⁰ a adoção deste tipo de relatório os Estados Unidos [1974], Espanha [1978], Canadá [1979] e França [1979]. Entre as proporções de participação dos gastos tributários na composição PIB dos países analisados, as médias gerais tanto para os países da América Latina quanto para os países da América do Norte e Europa apresentam ligeira queda, na ordem de 0,1%, como observável pelos dados da Tabela 07.

A maior fração dos gastos tributários vem sendo concedida em função do Imposto sobre Valor Agregado [IVA], onde as desonerações referentes a este tributo correspondem cerca de 50% de toda renúncia fiscal dispendida pelos países analisados. Tal fato agrava-se na América Latina, onde a média específica de gastos tributários sobre o IVA em proporção ao PIB alcança 2,3%, ao passo que, a mesma proporção, na América do Norte e Europa corresponde a 1,5%. Outro problema ocorre devido a carência de transparência sobre tais dispêndios em alguns dos governos analisados. Nos Estados Unidos, por exemplo, apenas as renúncias da administração central são informadas, enquanto as desonerações referentes aos *Sales Taxes*, de competência estadual, não são reportadas. Similarmente, no Brasil, as renúncias relacionadas ao ICMS,

⁵⁰ Entre economias emergentes, o Brasil foi o primeiro a publicitar estes tipos de informações no ano de 1989. A Argentina vem em sequência, mas apenas em 1999. Já o Uruguai inicia tal prática em 2008, embora, vide Kassim & Mansour (2018) denota maiores avanços perante seus vizinhos latino-americanos.

também de arrecadação estadual, são publicadas de maneira não integrada aos relatórios da União e, ainda, de forma despadronizada.

Tabela 07

Gastos Tributários em proporção ao PIB nos países membros do CIAT.

País	Último relatório disponível [T]	GT % PIB [T-2]	GT % PIB [T-1]	GT % PIB [T]
Argentina	2017	2.6%	2.7%	3.0%
Bolívia	2013	1.0%	1.3%	1.3%
Brasil	2016	4.5%	4.5%	4.2%
Canadá	2018	6.2%	6.2%	6.3%
Chile	2018	3.4%	3.4%	3.0%
Colômbia	2018	8.2%	8.0%	8.0%
Costa Rica	2016	5.0%	4.9%	5.3%
Equador	2017	4.7%	4.6%	4.7%
El Salvador	2017	3.8%	3.7%	3.5%
Espanha	2018	3.1%	2.7%	2.9%
Estados Unidos	2018	7.6%	7.6%	6.7%
França	2018	3.9%	4.1%	4.2%
Guatemala	2016	2.5%	2.5%	2.3%
Honduras	2017	6.6%	6.9%	6.8%
Índia	2018	2.1%	1.8%	1.6%
Itália	2018	3.2%	3.1%	3.0%
Jamaica	2016	4.4%	4.4%	3.6%
Marrocos	2018	3.2%	2.7%	2.6%
México	2018	3.3%	3.7%	3.7%
Nicarágua	2013	4.6%	5.0%	5.4%
Panamá	2016	4.2%	4.1%	3.5%
Paraguai	2016	1.5%	1.3%	1.3%
Peru	2017	2.3%	2.1%	2.2%
Portugal	2018	5.9%	6.7%	6.5%
República Dominicana	2018	6.5%	6.1%	5.9%
Uruguai	2017	6.5%	6.4%	6.4%
Média Países Geral		4.3%	4.2%	4.2%
Média Países América Latina		4.2%	4.2%	4.1%
Média Países América do Norte e Europa		5.0%	5.1%	4.9%

Fonte: Longinotti (2019, p. 32).

2.9.1.1 As evidências internacionais: mensurações dos efeitos socioeconômicos das políticas de renúncias fiscais

Em relação aos efeitos das concessões de renúncias fiscais sobre a atividade socioeconômica geral, as análises, em sua maioria, partem: (i) da observação de alterações na estruturas de capital e da eficiência corporativa [Lyon, 1989; Desai, Fowler & Hines Jr, 2004; Hartman-Wendels, Stein & Stoter, 2012]; (ii) dos efeitos sobre a atração de novos investimentos [Halvorsen, 1995; Tung & Cho, 2000; Bondonio & Greenbaum, 2007; Neumark & Kolko, 2009];

(iii) dos impactos sobre investimentos privados em Pesquisa e Desenvolvimento [Mani, 2010; Huang, 2014]; (iv) e das consequências sobre indicadores macroeconômicos, como a propensão de consumo, e sociais, como a concentração de renda e desigualdade social [Burman, Geissler & Toder, 2008; Shapiro & Slemrod, 2009].

Em relação ao primeiro tipo de análise, Lyon (1987), observara o impacto das concessões de créditos tributários sobre investimentos e do regime de depreciação acelerada introduzidos nos Estados Unidos a partir do *Revenue Act* de 1962⁵¹. Em uma base de dados contendo 711 empresas de 29 setores industriais distintos, encontrou evidências onde, presumindo hipótese para um mercado eficiente e plenamente competitivo, aumentos nos níveis dos créditos tributários correlacionam-se negativamente ao valor das firmas já existentes. Isto ocorre em razão de que, conforme cresça a concessão de incentivos fiscais às firmas, estas tornam-se menos competitivas e, conseqüentemente, os retornos sobre novos investimentos relacionados a expansão de sua base de ativos, mesmo considerando-se o subsídio cedido, tendem a manifestar tendência decrescente.

Desai, Foley & Hines Jr (2004), por sua vez, buscaram compreender os determinantes da constituição das estruturas de capital das filiais de empresas multinacionais americanas, operantes em mais de 150 países nos anos de 1982, 1989 e 1994. Em um total de 32.342 observações extraídas de 3.680 empresas nestes três períodos somados, foram encontradas evidências de uma correlação positiva entre a alavancagem total das firmas e a concessão de benefícios fiscais naqueles locais onde a operação empresarial fosse incentivada. Isto é, em mercados onde as concessões de incentivos fiscais são maiores, empresas tendem a apresentar maior participação de dívida em seus respectivos balanços contábeis, dados estímulos referentes às políticas de abatimentos de seus passivos tributários projetados.

Em conjecturas similares, Hartman-Wendels, Stein & Stoter (2012) centraram-se na avaliação dos efeitos das políticas de desonerações fiscais na determinação da estrutura de capital em empresas alemãs no período de 1973 a 2008. Com dados de 86.173 empresas não financeiras, modelados em uma representação estatística controlada por variáveis relacionadas as vendas totais, ativos totais, rendimentos acumulados, capital de giro e lucro antes dos impostos, os autores puderam constatar que as deduções tributárias referentes ao pagamento de juros sobre

⁵¹ “Lei da receita”, em tradução literal, engloba novas diretrizes relacionadas ao funcionamento do sistema tributário norte-americano. No ato de 1962, créditos tributários, de até 7%, foram cedidos para aquisição de bens de capital cuja vida útil ultrapassasse, ao menos, quatro anos, podendo ainda os incluir em regime de depreciação acelerada (*United States of America*, 1962).

o imposto de renda corporativo, legais na Alemanha, incentivam firmas demandarem maiores níveis de financiamento externo. No escopo de suas estimativas, concluíram que para cada aumento de 10% sobre o benefício fiscal marginal da dívida, será correspondente uma elevação de, aproximadamente, 1,5% em relação ao índice de endividamento corporativo. Ou seja, a cada novos €\$ 1.000 em incentivos tributários, surge estímulo para aquisição de novos €\$ 150 em dívidas.

No âmbito da segunda temática, Halvorsen (1995) buscou analisar os efeitos de políticas de atração de investimentos implementadas pela Tailândia como, por exemplo, reduções sobre os impostos de importação de bens de capital, matérias primas e deduções sobre o imposto de renda empresarial, entre os anos de 1986 e 1990. Entre os achados, evidenciou-se grande concentração dos novos investimentos sobre a capital do país, Bangcoc, e em áreas adjacentes, deixando-se de lado outras regiões do país que o governo também intencionava desenvolver. Atesta-se ainda que uma boa parte dos investimentos implementados neste período ocorreriam mesmo num cenário de ausência de incentivos, pois boa parte dos projetos empresariais já demonstravam atraentes taxas de retorno sobre o capital aplicado em momentos anteriores.

Tung & Cho (2000) examinaram os efeitos da concessão de incentivos tributários quanto a atração de investimentos advindos de empresas estrangeiras atuantes na China, fornecidos a partir de 1984. Com dados coletados para três anos anteriores do início das concessões de benefícios via Zonas Especiais de Incentivo Fiscal e para três anos posteriores, dispostos em modelagem econométrica, atestaram significância entre a disponibilização de incentivos e maior aporte de investimentos e inserção de empresas estrangeiras no mercado chinês, principalmente aquelas do tipo *joint venture*⁵². Em geral, o aumento da participação oriunda do exterior atribuiu-se as menores alíquotas tributárias que, conseqüentemente, impactaram positivamente o retorno sobre o capital investido entre as firmas observadas.

Bondonio & Greenbaum (2007) dispuseram-se a avaliar os efeitos das políticas de outorga de desonerações fiscais às Zonas Empresariais localizadas nos Estados Unidos sobre o nível de crescimento econômico local de seus estados mantenedores. Analisando dados em painel, em modelagem econométrica de abordagem *cross-state*⁵³, abrangentes ao período 1982-1992 de onze *free-zones* localizadas em diferentes estados norte-americanos, constatou-se

⁵² Importante ressaltar que muitas das *joint-ventures* ingressantes eram, antes, empresas multinacionais unilaterais e que, ao adentrarem ao mercado chinês, mesclaram operações com empresas locais cujo controle parcial ou total era pertencente ao governo central.

⁵³ Cruzando-se dados das regressões formuladas para cada estado da amostra observada, por cada ano analisado.

impacto positivo e significativo entre a presença de uma *free-zone* e os níveis de crescimento de emprego, vendas das empresas e gastos com formação de capital. No entanto, o impacto líquido sobre o crescimento econômico é atenuado em razão das perdas nos níveis destas mesmas variáveis, por conta do deslocamento ou fechamento de outras empresas alheias da atuação das *free-zones*. Em geral, o que ocorre nestas regiões é um deslocamento de fatores; pessoas, empresas e capital; de atividades antes comuns para atividades agora incentivadas.

Em consonância com isto, Neumark & Kolko (2009), analisando especificamente o programa de Zonas Empresariais do Estado norte-americano da Califórnia, entre 1992 e 2004, e realizando comparações entre empresas localizadas na *free-zone* e um grupo de controle composto por empresas de segmentos similares e não ingressantes, constataram a ausência de efeitos significativos sobre a criação de empregos entre as regiões cobertas pela área beneficiada e as outras regiões comparadas. Possível causa para tal fato reside aos maiores incentivos para contratação destinarem-se a trabalhadores com baixo nível instrucional. Logo, surge um estímulo para empregar estes tipos de profissionais em substituição de trabalhadores mais qualificados. Outra possibilidade é a presença de elevados estímulos para aquisição de máquinas e equipamentos mais modernos algo que, por consequência, acaba por substituir mão de obra humana em função da mecanização industrial.

Já por conta dos impactos das políticas de renúncias tributárias sobre investimentos privados em Pesquisa e Desenvolvimento, Mani (2010) verificou a eficácia de oito tipos de deduções fiscais; entre elas abatimentos de até 150% para gastos com pesquisas em inovação, regime de depreciação acelerada e isenção de impostos sobre importação para projetos de P&D; cedidas a quatro tipos de indústrias indianas. Para ponderar a efetividade dos incentivos, estimou a elasticidade das despesas com P&D em relação a arrecadação tributária perdida nos anos de 2002 a 2006. Concluiu que apenas para o setor farmacêutico; a maior indústria beneficiada; a relação custo/benefício representada pela renúncia da receita foi satisfatória, embora a variação em P&D resultante de incentivos fiscais ainda tenha sido menor em relação aos tributos que se abrisse mão. Portanto, estimular o crescimento das indústrias selecionadas, consequentemente tornando-as maiores investidoras em inovação, tende, sob perspectiva do autor, representar uma política mais exitosa do que a concessão dos subsídios fiscais diretos.

Em contrapartida, Huang (2014) avaliou políticas de créditos tributários cedidos a 625 grandes e médias empresas localizadas em Taiwan e que se envolveram em atividades ligadas

a P&D, entre 2001 e 2008. Em um modelo econométrico do tipo *probit*⁵⁴ com dados em painel, onde a variável dependente é binária representa a probabilidade de uma empresa receber créditos tributários no ano corrente, baseado em seu recebimento ou não no ano anterior, atestou significância da hipótese de persistência no recebimento de incentivos com base em recebimentos passados, com tendência de repetição ainda maior para empresas de maior porte. Finalmente, estimou o efeito marginal da política tributária sobre a produtividade das empresas, divididas entre firmas de tecnologia e aquelas de outros setores, controlando-as por tamanho, idade, estrutura de capital e gastos com P&D. Constatou-se que as empresas que gozassem de maior volume de créditos [as maiores, mais antigas, que mais investem em P&D e que detinham maior participação estrangeira em sua estrutura de capital] apresentaram maior produtividade, que mostrou-se em níveis ainda maiores para empresas do ramo tecnológico.

Quanto as últimas questões, Burman, Geissler & Toder (2008) examinaram as deduções sobre o imposto de renda em nível de pessoa física, cedidas pelo governo americano para o ano fiscal de 2007. Entre os principais achados, encontraram evidências de que o custo total da renúncia de receita é maior em um cenário onde o *Alternative Minimum Tax* [AMT]⁵⁵ inexistia. Isto ocorre devido ao fato de que o AMT não prevê deduções de impostos a nível estadual e local e, num cenário sem a alíquota mínima, tais deduções poderiam ser realizadas impactando ainda mais a perda da arrecadação tributária. Os autores ainda identificaram que as deduções tributárias totais para contribuintes de baixa, média, alta renda e do 1% mais ricos consistiam em 6,5%; 6,8%; 11,4%; e 13,5%, respectivamente, da importância de seu passivo tributário total. Destaque para a grande participação de créditos não reembolsáveis com 5,5% dos 6,5% de desonerações totais, utilizados, normalmente, para despesas com educação e saúde, das deduções entre os contribuintes mais pobres. Já para os mais ricos, lideram as desonerações sobre ganhos de capital, 5,9% dos 13,5% em renúncias totais.

Por fim, Shapiro & Slemrod (2009) escrutinaram os esforços do governo de George W. Bush em mitigar os iminentes efeitos da crise econômica de 2008 sobre o consumo das famílias, na forma da concessão de U\$ 152 bilhões em estímulos, onde boa parte consistira em créditos dedutíveis do imposto de renda para contribuintes de baixa ou média renda. Para captar as

⁵⁴ Vide modelagem mencionada, modelos do tipo *probit* visam explicar o comportamento de uma variável dependente dicotômica, aplicados a casos como, por exemplo, de perguntas cujas respostas sejam, apenas, sim ou não (Gujarati & Porter, 2011).

⁵⁵ Promulgado em 1969 pelo Congresso americano, o AMT consiste numa alíquota base para o imposto de renda criada para minimizar os efeitos da elisão fiscal de contribuintes de alta renda. Estima-se que em 2018 arrecadara cerca de US\$ 5,2 bilhões ou 0,4% da receita total com o imposto de renda individual (*Tax Policy Center*, 2020).

tendências do consumo entre os possíveis beneficiários da política, os autores entrevistaram um total de 2.518 pessoas entre os meses de fevereiro a junho de 2008, questionando-os quanto a quais fins dariam para os créditos recebidos. 48,2% dos entrevistados indicaram que fariam uso do benefício para quitação de dívidas; 31,8% para poupança; e apenas 19,9% para o objetivo inicial do ato governamental, gastar. Ao confrontarem as respostas com os dados da economia americana, as tendências se comprovaram: a taxa de poupança elevou-se ao longo de todo programa e o crescimento econômico, estimulado pelo consumo, desacelerou após os primeiros meses de sua implementação.

2.9.2 As evidências nacionais: acompanhamentos quanto à evolução da utilização dos gastos tributários

De forma similar ao observável pelo exame da literatura internacional, as análises das políticas de renúncias fiscais/gastos tributários, no Brasil, também se dividem em duas temáticas principais. A primeira delas, o acompanhamento da evolução dos passivos desonerados, tendo por destaque os estudos de Maciel (2010); da ANFIP (2018); da Secretaria de Acompanhamento Econômico [SEAE] do Ministério da Fazenda (Brasil, 2019); e de Goularti (2019). Já a segunda, referente a análise dos efeitos das políticas de desonerações empreendidas pela União, será referenciada na seção subsequente.

Maciel (2010) buscara, através da análise das informações contidas nos relatórios das projeções de gastos tributários publicados pela União entre os anos de 1997 e 2009, traçar um panorama onde fosse possível acompanhar a evolução de tais tipos de dispêndios sobre o orçamento público, além de identificar quais setores e regiões do país eram mais ou menos beneficiados pelas políticas de desonerações fiscais. Em relação a participação total dos gastos tributários sobre a receita geral da União, isto é, o percentual efetivo de receita renunciada sobre a arrecadação do Estado, entre os anos de 1997 e 2004 observou-se suave declínio de 14,6% [1997] para 8,4% [2004]. Já entre o período de 2004 a 2009, o que se nota é um rápido crescimento, onde ao fim deste último ano, o percentual de receita abdicada atingirá 18,9% do agregado de tributos recolhidos pelo governo federal.

Também evidenciou-se que mais da metade da renúncia fiscal federal, referente ao ano de 2009, destinava-se a dois setores específicos da economia: Comércio e Serviço, com R\$ 32,2 bilhões; e Indústria, com R\$ 20,8 bilhões. Dos gastos tributários transferidos para o primeiro, 63,7% dos recursos destinavam-se as empresas da Zona Franca de Manaus e outros 35,6% para as empresas enquadradas no regime tributário do Simples Nacional. Já quanto as desonerações

cedidas à indústria, 24,7% associavam-se as empresas do Simples; 23,7% a projetos tocados pelas empresas sob jurisdição da SUDAM e da SUDENE; 23,6% para empresas do polo industrial de Manaus; 15,7% para o setor de informática; 10% para a indústria automobilística; e 2,3% para produção de petroquímicos. Após a respectivas participações destes dois setores, o maior volume de gastos tributários dava-se em função da área da saúde – despesas médicas deduzidas do IRPF e IRPJ, subsídios em produtos químicos e medicamentos, etc. – com 12,3% ou R\$ 12,55 bilhões do volume total desonerado. A área menos beneficiada fica por conta do Saneamento Básico com 0,2% ou R\$ 238,73 milhões de toda renúncia (Maciel, 2010).

O estudo elaborado pela ANFIP (2018) destaca os impactos gerais das renúncias tributárias instituídas a partir do ano de 2010 sobre os exercícios fiscais seguintes que, se neste primeiro ano apresentaram impacto de cerca de R\$ 12,62 bilhões para o quadriênio, cujos valores estão distribuídos para o período 2010-2014, alcançaram maior pico em 2012 com R\$ 142,62 bilhões de desonerações distribuídas para os quatro anos subsequentes. Desde então, nestas projeções apresentaram-se seguidas reduções, caindo em 2013 para R\$ 95,18 bilhões; R\$ 4,35 bilhões em 2015; e voltando a crescer em 2017, com R\$ 64,35 bilhões de impacto orçamentário distribuído e esperado até o ano de 2020. No total, o agregado de novas renúncias fiscais da União introduzidas a partir de 2010 e com efeitos até o ano de 2020⁵⁶ somam a importância de R\$ 511,83 bilhões.

No entanto, o principal objetivo do acompanhamento realizado pela ANFIP (2018) consiste em expor a realidade orçamentária das pastas relacionadas à Seguridade Social, num contexto onde o volume de desonerações de suas receitas vinculadas encontra-se em ritmo de expansão. No Apêndice 04 estão disponíveis os montantes das renúncias tributárias por tipo de Contribuição Social entre os anos de 2013 e 2018. Destaque para o regime do Simples Nacional, que lidera as renúncias sobre a Contribuição para Previdência Social e aquelas incidentes sobre a CSLL; e as desonerações dos produtos da cesta básica cedidas ao agronegócio, maiores representantes da renúncia sobre a arrecadação do COFINS e do PIS/PASEP. Tais problemáticas ainda agravam-se dada diminuição dos índices de contratação direta e expansão do trabalho informal no período, fator este que colabora para contrapor a finalidade da diferenciação tributária prevista pelo sistema Simples que, se antes representava importante papel para a manutenção do emprego formal, com a expansão dos critérios de enquadramento pós 2015, tornou-

⁵⁶ Válido ressaltar que o estudo da ANFIP (2018) estima o impacto orçamentário para as desonerações instituídas até o exercício fiscal de 2015, logo a projeção para 2020 encontra-se desatualizada e, de certo, subestimada.

se numa alternativa viável para a fuga da crescente informalidade e em uma ainda maior perda da arrecadação tributária federal, principalmente previdenciária.

Desde o ano de 2017, a SEAE (Brasil, 2019) publica documento denominado de *Orçamento de Subsídios da União*, num notável esforço para incrementar a transparência destes dispêndios. Em sua terceira edição, que abrange a evolução dos gastos tributários e demais benefícios financeiros e creditícios estimados através de dados das bases efetivas⁵⁷ dos exercícios anteriores, entre os anos de 2015 a 2018, constatou-se relativa estabilidade dos percentuais das renúncias fiscais em proporção ao PIB, saindo de 4,50% de representação em 2015 para uma queda a 4,22% de impacto total em 2016. Ligeiro crescimento fora projetado para os anos de 2017, a 4,25%, e 2018, a 4,29%, atribuindo-se como suas principais causas a retração dos níveis de atividade econômica observada em 2016 e o baixo dinamismo da economia durante a lenta recuperação no biênio subsequente.

Em termos monetários, entre 2017 e 2018, a renúncia fiscal federal aumentou em R\$ 14,1 bilhões, alavancada pelo crescimento das variações dos gastos indiretos com a Zona Franca de Manaus, 15,1% ou R\$ 3,28 bilhões; com o Simples Nacional, 4,2% ou R\$ 3,01 bilhões; e para as áreas de Agricultura e Agroindústria, 12,7% ou R\$ 2,78 bilhões. A representação das desonerações de receitas sobre o total de tributos administrados pela União manteve-se estável, com 21,4% de impacto em 2017 e 20,9% no ano de 2018. O relatório do governo⁵⁸ ainda indica grande concentração das renúncias tributárias para a região Sudeste que, mesmo com queda percentual de 53,7% para 50,7% do volume total de subsídios fiscais entre 2017 e 2018, acumulava R\$ 148,5 bilhões dos gastos tributários apurados neste último exercício fiscal. Em sequência, segunda maior parcela destinada a região Sul, com R\$ 42,5 bilhões; seguidas pela região Nordeste, com R\$ 38,1 bilhões; região Norte, com R\$ 35,1 bilhões; e região Centro-Oeste que, se por um lado detinha a menor representatividade, com R\$ 28,7 bilhões, apresentou a maior variação de crescimento na participação das renúncias, com 33% (Brasil, 2019).

Por fim, Goularti (2019) apura a trajetória da política de desonerações fiscais no Brasil entre os anos de 1966 até 2018. Agregando as renúncias tributárias, subsídios e demais subvenções econômicas, bem como benefícios de ordem financeira e creditícia, indica que, no Brasil,

⁵⁷ Apurados desde 1989, os dados relativos as projeções para os gastos tributários do governo federal brasileiro são disponibilizadas vide dados presentes na LDO, submetida em ano anterior. Desde o exercício fiscal de 2006, a União tem recalculado suas estimativas para a receita renunciada, mediante bases efetivas de arrecadação tributária e projeções com dados reais do PIB. Atualmente, existem bases efetivas para os anos de 2006 até 2016.

⁵⁸ Também é mencionado que, no referente aos gastos tributários da União, o Relatório Fiscal do Tesouro Nacional para 2017, indicara que, do total destes dispêndios, apenas 14,7% conservavam quaisquer tipos de previsões constitucionais.

fora formada uma “macroestrutura fiscal de financiamento”, indicada pelo exposto no Apêndice 05, que desempenhara papel relevante para a implementação dos sucessivos planos econômicos introduzidos entre as décadas de 1960 e 1970. Já para décadas mais recentes, as políticas de desonerações regrediram, principalmente, dada a conduta de austeridade fiscal implementada via governo FHC, mas ganham novamente relevância nos governos Lula e Dilma, num gradual esforço destas administrações em manter o cenário econômico brasileiro aquecido frente um quadro de desaceleração da economia global após 2008.

A partir de FHC, o foco das renúncias tributárias altera-se da indução por parte do Estado ao processo de desenvolvimento, principalmente, de áreas da indústria nacional, para a concessão de estímulos para aquelas atividades de baixa complexidade, através de regimes tributários especiais para as micro e pequenas empresas, fato este determinístico para o agravamento do processo de desindustrialização da economia brasileira. Além disto, os rumos das políticas de desonerações acabaram, ao longo do tempo, por acentuar boa parte das contradições que objetivavam combater. Bom exemplo para as práticas de fomento ao desenvolvimento regional que, se por um lado, intentavam homogeneizar os níveis de desenvolvimento entre as diferentes regiões do país, por outro, promoveram, efetivamente, uma valorização de territórios em detrimento de outros, configurando graves desigualdades seja na produção de valor, de riqueza e de oportunidades entre seus habitantes (Goularti, 2019).

2.9.2.1 As evidências nacionais: mensurações dos efeitos socioeconômicos das políticas de renúncias fiscais

No que tange aos efeitos das políticas de renúncias tributárias sobre a ordenação econômica brasileira, os estudos, em sua maioria, partem da análise específica por tipificação de renúncia fiscal, tal como introduzida pela União. Das investigações, pioneirismo para a análise de Bergsman & Malan (1969), que mensura a estrutura de proteção tarifária vigente entre 24 setores da economia brasileira entre os anos 1966 e 1967.

Em taxas de benefícios setoriais agregados, que iam desde porcentagem de câmbio diferenciada até isenções de impostos relacionados à importação e exportação, os autores estratificaram as áreas através de quatro faixas de proteção efetiva onde, em 1966, oito detinham percentual de proteção menor que 50%; quinze entre 50% e 100%; dezenove entre 100% e 200%; e cinco acima de 200%. Após a reforma tributária introduzida no ano de 1966, já em 1967, treze setores apresentavam percentual inferior a 50%; vinte entre 50% e 100%; 23 entre 100% e 200% e apenas um detinha benefícios acima de 200%; com significativas reduções; embora

houvesse, ainda, manutenção de ampla estrutura protetiva⁵⁹; para todas as áreas econômicas observadas.

Quanto aos demais estudos, classificam-se entre as categorias seguintes: (i) desonerações tributárias como políticas pró exportação [Braga, 1981; Pinheiro, Borges, Zagury & Mesquita, 1993; Moreira & Santos, 2001; FAPESPA, 2017]; (ii) desonerações tributárias como políticas pró indústria interna [Lyra, 1995; Possebom, 2017; Andrade, Gelcer & Holland, 2019]; (iii) influência dos incentivos fiscais na estruturação do capital corporativo [Formigoni, 2008]; (iv) desonerações tributárias como políticas pró formalização e inovação [Corseuil & Moura, 2011; Paes, 2014b; Porto & Memoria, 2019]; (v) impactos das renúncias fiscais sobre a dotação orçamentária federal [Ocké-Reis, 2014; Paes, 2014a]; (vi) desonerações tributárias como políticas anticíclicas [Souza, Cardoso & Domingues, 2016; Garcia, Sachsida & Carvalho, 2018]; e (vii) ponderações relacionadas a eficiência, equidade e transparência das desonerações tributárias [Leister *et. al.* 2018; Paes, 2018].

Frente a primeira categoria, Braga (1981) buscara estratificar a distribuição dos subsídios fiscais⁶⁰ cedidos à exportação de manufaturados através da análise de uma amostra composta por 3.243 empresas industriais exportadoras, divididas entre 2.704 empresas privadas, 531 empresas multinacionais; e oito estatais, cujo faturamento fosse superior a C\$ 1 milhão em 1978. Para este ano, o total de exportações foi de C\$ 133,9 milhões enquanto o montante de renúncia fiscal relacionada representara C\$ 17,1 milhões em subsídios fiscais e C\$ 24,5 milhões em créditos-prêmio.

Em níveis estratificados, 42% dos subsídios destinaram-se as multinacionais, que corresponderam a 36,7% das exportações; 55% para as empresas privadas nacionais, que refletiram 59,5% da receita externa; e 3% absorvidos pelas estatais, que corresponderam a 3,8% do montante do montante advindo do estrangeiro. Quanto aos créditos-prêmio, a cada cruzeiro exportado, as multinacionais recebiam de volta 21 centavos, enquanto as empresas nacionais e estatais resgatavam 17 e 14 centavos, respectivamente. Contatou-se também que a distribuição dos benefícios crescera paralelamente ao tamanho das empresas, onde, na amostra observada, 91%

⁵⁹ O nível geral médio de proteção cairá de 181% em 1966 para 76% em 1967. Destaque para as reduções do setor de perfumaria, de 8480% para 3670%; de bebidas, de 447% para 173%; e para a indústria têxtil, de 379% para 162%.

⁶⁰ Isenções de IPI e ICM e créditos-prêmio sobre estes; exclusão do lucro com exportações da incidência do IRPJ; isenções de IOF e tributos incidentes sobre combustíveis, energia elétrica e minerais; regime *draw-back*; e o programa BEFIEEX.

dos créditos-prêmio e 85% dos subsídios fiscais foram apropriados por empresas com receita superior a C\$ 100 milhões (Braga, 1981).

Pinheiro *et. al.* (1993), investigaram se, de fato, existiria algum tipo de associação entre o volume da concessão de incentivos fiscais e creditícios às exportações cedidas a 23 setores, no período de 1980 a 1991, com a participação destas pastas na composição das receitas recebidas do exterior. Para tal, estimaram o repasse de oito⁶¹ tipos de subsídios setoriais, dividindo-os entre os setores e os contrapondo com suas respectivas receitas de exportação. Da possível relação entre magnitude dos incentivos e percentual de participação setorial na pauta, constatou-se correlação negativa e significativa, algo que induz reflexões quanto a efetividade das políticas de incentivos na época. Já quanto a possível conexão entre dimensão dos incentivos e crescimento de volume exportado por setor, atestaram correlação positiva, porém, não significativa. Destaque para o setor de material de transporte⁶², que recebera 25% do total de subsídios distribuídos no período e que, apesar disto, apresentara pouco crescimento, em termos reais, nas suas taxas de exportação.

Moreira & Santos (2001) trataram de avaliar os resultados do PROEX, desde o ano de início, 1991, até 2000, e seus respectivos impactos sobre as exportações brasileiras. Classificando os anos em que o programa esteve em vigência como uma variável *dummy* binária, correlacionaram o impacto dos incrementos em níveis de incentivos com o crescimento de dados relacionados as exportações, importações e crescimento do PIB entre os anos de 1974 e 2000. Constataram resultados positivos e significantes entre os dispêndios do programa e a importação de bens de capital – necessários para expansão produtiva –, sobre o crescimento do PIB no período e na evolução dos coeficientes de exportação. Atribui-se como possível explicação disto as expectativas favoráveis dos agentes exportadores que, em resposta a concessão esperada dos incentivos tributários, trataram de expandir os níveis de sua atividade produtiva.

Já o estudo elaborado pela FAPESPA (2017) averigua os impactos da perda de receita dos estados brasileiros em decorrência da Lei Kandir que previra alterações quanto ao recolhimento do ICMS⁶³, principalmente, para atividades vinculadas à exportação de bens primários

⁶¹ Similarmente a Braga (1981) analisou-se isenções de IPI e ICM e créditos-prêmio destes; regime BE-FIEX; *draw-back*; isenção de IRPJ; e taxas de juros preferenciais à exportação.

⁶² A indústria de material de transporte envolve a montagem e fabricação de caminhões, ônibus, reboques e autopeças para veículos de grande e médio porte, sendo um dos braços do setor automobilístico.

⁶³ Embora não se trate de imposto cuja arrecadação dá-se em nível federal, foco desta pesquisa, as renúncias decorrentes da Lei Kandir hoje representam maioria dos incentivos cedidos para exportação no Brasil. Desde sua implementação, maior parte dos estudos das desonerações à exportações analisam impactos nas esferas estaduais e não mais federais, algo observável dada a datação dos estudos elencados nesta categoria.

e semiacabados, entre os anos de 1997 e 2016. Neste período, é notável a alteração na dinâmica exportadora e produtiva brasileira através da queda do percentual de participação de bens industrializados, de 79,06 % em 1997 para 63,41% em 2016, em detrimento de crescimento equivalente da produção primária, fato este que se repetira em todas as regiões do país⁶⁴. Em relação a perda da receita com o ICMS, corrigida pela variação inflacionária até 2016, em 1997, o estado mais afetado fora Minas Gerais com perdas estimadas em R\$ 1,487 bilhão; seguido por São Paulo, com R\$ 628 milhões; e pelo estado do Paraná, com R\$ 542 milhões. A liderança por parte de Minas Gerais manteve-se em 2016, com R\$ 5,294 bilhões; mas agora seguida pelos estados de Mato Grosso, com R\$ 4,232 bilhões; e do Rio de Janeiro, com R\$ 4,005 bilhões. Dados para todos os estados estão disponíveis no Apêndice 06 desta pesquisa.

Frente a segunda categoria, Lyra (1995), bem como Andrade, Gelcer & Holland (2019) destinam atenção quanto a avaliação da efetividade das políticas de desonerações tributárias implementadas no modelo da Zona Franca de Manaus. O primeiro procurou destacar os efeitos da zona de incentivos sobre uma série de indicadores econômicos. Destaque para as taxas de multiplicação do produto industrial, de 16,4% entre os anos de 1970 e 1985, e do PIB do estado do Amazonas, que acumulara crescimento de 7,2% ao ano neste mesmo período. Cerca de 78% dos US\$ 2,3 bilhões de investimentos privados para formação de capital fixo e 70% dos 119.000 postos de trabalho criados para o período concentravam-se nas indústrias modernas, com maior destaque para o polo eletroeletrônico e de veículos de duas rodas, isto é, motos e bicicletas.

No entanto, a alta concentração de renda advinda do processo de industrialização eximiu boa parte da população local dos ganhos advindos da maior produtividade. Tal fato possui relação direta no que se refere ao não desenvolvimento de um mercado regional interno para o consumo da produção advinda da capital, Manaus. Em termos de competitividade, uma análise comparativa dos preços de 137 artigos produzidos na zona franca e de seus similares internacionais constatara que apenas doze destes produtos demonstravam grau de competitividade satisfatório. Logo, dada a estrutura de proteção disponível – calculada a 83%, em média, para os 137 artigos analisados –, permitira-se que as empresas do polo dispusessem-se de condições para fazer frente quanto a competição internacional, mediante subsídios indiretos sobre os preços de sua produção, ao passo em que, substancialmente, elevaram suas taxas de rentabilidade e de lucratividade, concentrando boa parte da renda ali gerada (Lyra, 1995).

⁶⁴ De 1997 a 2016, maior queda na produção de bens industrializados para região Norte, com perda acumulada de 23,74%; seguida pela região Centro-Oeste, com 14,96%; região Nordeste, com 11,64%; região Sudeste, com 11,33%; e região Sul, com 10,86%. Considerando-se todo Brasil, queda média de 15,65%.

Possebom (2017), por sua vez, mensura o impacto da inserção da Zona Franca de Manaus para a capital do estado do Amazonas e cidades adjacentes. Desta forma, empreende comparação mediante a técnica de controle sintético⁶⁵, entre dados reais de Manaus; observados no ano de 1999, para variáveis como densidade populacional, PIB, e produção dos setores de agricultura, manufatura e serviços, em níveis per capita e de produto agregado; e de um cenário onde a zona franca inexistisse. Nas variáveis setoriais, não foram encontradas evidências significativas entre a introdução da zona franca e participação do setor de manufaturas na economia local. Por outro lado, efeito positivo e significativo fora encontrado para o setor de serviços, e negativo e significativo para o setor agrícola. O impacto mensurado do polo sobre o PIB per capita fora de R\$ 2.880, enquanto, em termos reais, o PIB per capita total fora de R\$ 6.593, ou seja, 44% de participação estimada. Tais achados vão de encontro as confirmações do atingimento dos objetivos das políticas de desenvolvimento regional, porém, como ressaltado, aos custos de uma alocação incorreta de recursos entre distintas áreas econômicas.

Já Andrade, Gelcer & Holland (2019) computaram cálculos para estimar os multiplicadores fiscais das renúncias tributárias também relacionadas à Zona Franca de Manaus, tendo por base os próprios dados levantados por Possebom (2017) e seu modelo de controle sintético. Aferindo a renda agregada do município sintético mediante a multiplicação da renda per capita e da densidade populacional projetada, comparando-a com os resultados efetivos do município real, pudera-se calcular tanto os multiplicadores equivalentes aos gastos tributários totais destinados ao polo, tanto para os gastos tributários líquidos, isto é, sendo descontada a arrecadação tributária regional. Logo, encontraram efeito multiplicador de 1,14 para os gastos tributários totais e de 2,33 para os gastos tributários líquidos na Manaus sintética. Para a Manaus Real, valores de 1,48 e 3,03, vide ordem anterior. Ou seja, a cada R\$ 1,00 gasto mediante incentivos com a zona franca, a renda da cidade cresce R\$ 1,48 em termos brutos e R\$ 3,03 em termos líquidos.

Em relação a influência de incentivos fiscais sobre a composição do capital corporativo, destaque para a pesquisa de Formigoni (2008) que estudara 590 companhias não financeiras cujos papéis foram negociados na BM&FBovespa, entre 1995 e 2007. Tendo por variáveis independentes uma *dummy* para cessão de incentivos, as médias dos valores dos benefícios e o tempo recebido, correlacionando-as a variáveis vinculadas a dados da composição do capital e

⁶⁵ Para os casos onde uma comparação de diferenças seja dificultada por conta de um pequeno número de comparações, técnicas de controle sintético vêm sendo replicadas para estudos que estimem a introdução de uma nova política pública. Buscam comparar tendências entre a região atingida e uma outra versão sintética, construída através de dados para diversas outras regiões pareáveis (Ellery, Nascimento & Saschida, 2018).

da rentabilidade corporativa, estabeleceu comparações entre um grupo de empresas que recebeu os incentivos e outro grupo que deles não usufruiu. Mediante análise longitudinal, em modelos de regressões multivariadas, concluiu a inexistência de correlações significativas entre a disponibilidade de incentivos fiscais e indicadores relacionados as fontes de financiamento das firmas brasileiras. Todavia, foram encontradas evidências que indiquem maiores rentabilidades sobre ativos e patrimônio líquido para aquelas companhias que detinham incentivos em relação aquelas empresas que deles não gozaram.

Quanto a quarta categoria, Corseuil & Moura (2011) avaliaram os impactos do regime do Simples Federal sobre a criação de empregos na indústria entre os anos de 1997 a 1999, onde, neste último, expandiram-se critérios para elegibilidade. Buscaram capturar o efeito total entre as diferenças da geração de emprego entre empresas optantes e não optantes do programa, e ainda para aquelas firmas que sobreviveram a introdução do regime no ano posterior. Concluiu-se que as empresas Simples performaram de forma significativa para criação de empregos no ano de 1997, gerando de quatro a nove postos de trabalho a mais em relação as empresas não optantes, mas obtiveram impactos nulos nos níveis de emprego a partir da expansão de critérios introduzida em 1999. Constatara-se também que os efeitos positivos sobre o emprego decorriam mais em função da simplificação burocrática; beneficiando, em maior grau, firmas de faturamento modesto que se aproveitaram da redução de custos de burocracia para contratar mais empregados; do que da renúncia fiscal, que não representara quaisquer efeitos significativos para os três anos analisados.

Paes (2014b) também dedica-se na apuração da dinâmica dos estímulos cedidos às pequenas empresas no âmbito do regime Simples, agora, nos anos de 2001 até 2010. Fracionando o período de análise entre os anos 2001-2006, onde vigorava o Simples Federal, e 2007-2010, onde o sistema fora reformulado, averiguou evidências de elevação da arrecadação tributária por estabelecimento do segundo regime em relação ao primeiro, ratificada estatisticamente através da constatação de diferença significativa entre as taxas médias de crescimento de arrecadação nos dois períodos. Por outro lado, a renúncia fiscal crescera em taxas muito elevadas durante toda a década, com variação de crescimento de 19,47% de 2001 a 2006, e em ritmo ainda maior após 2007, onde a variação foi de 33,4% até 2010. Isto posto, embora a diferença entre as médias das taxas de crescimento das desonerações não evidenciasse significância estatística relevante, a arrecadação efetiva do regime fora comprometida. Cerca de R\$ 0,60 de cada real arrecadado com o programa eram deduzidos em renúncia fiscal entre 2005 e 2007. Já entre 2008 e 2010, tal valor passara a representar R\$ 0,80 por cada unidade monetária.

Por sua vez, Porto e Memória (2019) medem os efeitos dos incentivos concedidos para 1.978 empresas beneficiadas pela Lei do Bem, no período entre 2009 e 2013, sobre suas inovações decorrentes de incrementos de seus gastos com P&D, temática em voga como já visto pelo exame da literatura internacional. Através de modelagem econométrica e multivariada do tipo *logit*⁶⁶, testaram variáveis relacionadas aos gastos efetivos com P&D e gastos com recursos humanos para P&D e de que forma estas correlacionam-se a variáveis inovativas, tais como criação de patentes e melhorias em nível de produtos, processos ou serviços.

As autoras verificaram que, para um aumento de 1% nos gastos com P&D em proporção do faturamento corporativo, existe um aumento da chance de a firma inovar entre 0,019 e 0,031 pontos percentuais. Os impactos são maiores quando os gastos se dão em função da contratação de recursos humanos, onde, para aumentos de 1% no total de funcionários, estima-se crescimento da probabilidade de inovação da ordem de 0,032% a 0,045%. Concluem quanto a eficácia da política de desonerações para a amostra observada, dado também que, excluindo-se tais benefícios, estas empresas não dispunham de quaisquer outros subsídios adicionais para o fomento de ações vinculadas à inovação tecnológica e para contratação de pessoal devidamente capacitado.

Dos estudos relacionados aos impactos das renúncias fiscais sobre o orçamento de pastas orçamentárias federais, Ocké-Reis (2014) dimensionou a magnitude dos gastos tributários federais com saúde mediante dados constantes em declarações de IRPJ e IRPF, desmembrando-os por níveis de consumo familiar, dos empregadores, desonerações à indústria farmacêutica e de organizações hospitalares filantrópicas, nos anos de 2003 até 2012. Apesar de a proporção de gastos tributários sobre os gastos totais relacionados ao Ministério da Saúde, isto é, a soma entre a renúncia fiscal e gastos diretos da pasta, estabilizar-se em média próxima a um quarto de participação, destacam-se o crescimento acelerado acima da inflação do período para desonerações relacionadas ao IRPF e ao IRPJ⁶⁷.

Um olhar mais profundo sobre os dados do IRPF revela alguns tipos de gastos predominantes: hospitais e clínicas, cuja variação no período foi entre 18% e 24%, profissionais de saúde, gastos estes decrescentes em todos os anos analisados, muito em função do crescimento dos gastos relacionados aos planos de saúde. Estes últimos, contabilizando apenas deduções do

⁶⁶ De forma similar aos modelos *probit*, menos utilizados, regressões do tipo *logit* representam como variável dependente razões de chance binárias, normalmente, para se estimar probabilidades de algum tipo de evento (Gujarati & Porter, 2011).

⁶⁷ Em termos reais, as desonerações totais com o IRPF saltaram de R\$ 6,05 bilhões em 2003 para R\$ 8,75 bilhões em 2012. Já as deduções sobre o IRPJ saíram de R\$ 1,81 bilhão em 2003 para R\$ 3,34 em 2012.

IRPF, em valores reais deflacionados para cada ano, partiram de R\$ 3,13 bilhões em 2003 para R\$ 5,77 bilhões no ano de 2012. Somando-se a renúncia fiscal total para com os planos de saúde, mediante deduções descritas no IRPF e os gastos dos empregadores no IRPJ, o montante desonerado evoluíra de R\$ 3,10 bilhões em 2003 para R\$ 9,11 bilhões em 2012. Apenas para este último ano, os gastos tributários totais representaram cerca de 10,5% do faturamento de todo mercado de planos de saúde.

Isto significa que, para cada R\$ 10,00 em gastos com plano de saúde declarados por um dado contribuinte, aproximadamente R\$ 1,05 fora pago pelo governo mediante renúncia de sua arrecadação fiscal. Ou seja, ao mesmo tempo em que a elevação da renúncia tributária com saúde aparenta influir positivamente sobre o crescimento do mercado de planos⁶⁸, também co-opera de forma determinística quanto a deterioração das bases de sustentabilidade do Sistema Único de Saúde [SUS], traduzida em queda relativa do investimento de origem pública da pasta em detrimento da elevação do gasto privado e, por amplas externalidades, de elevado teor negativo tanto para equidade do sistema de saúde brasileiro quanto para a progressividade tributária destes tipos de desonerações (Ocké-Reis, 2014).

Paes (2014a), em contexto similar, intenta investigar a relação entre gastos tributários e o desempenho das áreas de saúde e educação entre países membros da OECD e demais latino-americanos integrantes ao CIAT, correlacionando achados destes com a realidade brasileira. Da proporção média entre a participação de gastos tributários sobre os gastos totais na área de educação, o Brasil aproxima-se mais da média para os países da OECD⁶⁹, indicando que o financiamento do setor se dá, em maior volume, através de destinação orçamentária direta. Na área da saúde, a média de gastos tributários sobre gastos totais da pasta é muito superior para o grupo latino-americano em relação aos membros da OECD, indicando que estes primeiros tendam a gastar mais por vias tributárias do que orçamentárias, embora o Brasil⁷⁰ posicione-se num meio termo entre as duas amostras.

Contraopondo tais dados com indicadores setoriais, foram encontradas correlações positiva para gastos tributários e taxa de analfabetismo, e negativa para gastos tributários e anos médios de escolaridade. O Brasil, apesar do baixo gasto tributário em educação denota participação ruim nas duas mensurações. Uma possível explicação para tal fato decorre da quase

⁶⁸ Entre 2003 e 2012, o faturamento das operadoras crescera de R\$ 28,74 bilhões para R\$ 95,41 bilhões.

⁶⁹ O percentual brasileiro foi de 5,4%, enquanto para a OCDE fora de 4,7% e para os latino-americanos 8,3%.

⁷⁰ A participação brasileira foi de 8,3%. Já para a OCDE consistiu em 4,6% e para a América Latina 17,3%.

metade das renúncias fiscais desta área advirem de custeio de despesas com educação de estudantes de classe média, cujas famílias deduzem tais custos nas suas declarações de Imposto de Renda. Já para a saúde, correlação negativa entre gastos tributários e expectativa de vida, e positiva para gastos tributários e mortalidade infantil foram atestadas. Novamente, o Brasil desempenha-se mal nas duas situações. Justificativa plausível é similar àquela fornecida para o desempenho educacional, já que também, aproximadamente, cerca de 48% dos gastos tributários aqui fornecidos dão-se em função de famílias, ao menos, de classe média e que, novamente, podem abater parcelas destas em seus respectivos passivos tributários devidos ao Estado.

Entre as medidas tributárias com maior orientação anticíclica na história econômica recente do país, destaque para a política de desoneração da folha de pagamentos, introduzida pelo governo federal a datar de 2011, no âmbito do PBM. Neste contexto, Souza, Cardoso & Domingues (2016) reputaram possíveis efeitos da renúncia relacionada a folha – estimados para dados da economia brasileira de 2005, em um modelo de equilíbrio geral computável⁷¹ – sobre o desempenho de 60 setores em indicadores de emprego, incrementos no PIB, exportações, importações, investimentos e consumo. Nas estimações de curto prazo, onde investimentos e consumo representam constantes fixas iguais a zero, os efeitos das desonerações implicam respostas negativas em todos os outros quatro indicadores supracitados. Para o longo prazo, as desonerações refletem incrementos nos níveis de emprego, PIB e importações, dadas as elevações da atividade empresarial em razão do maior investimento e consumo das famílias esperado. Entretanto, redução para as exportações também fora computada, previsível dada a nova tributação incidente sobre a receita bruta, costumeiramente elevada nas empresas do tipo exportador.

Se por um lado setores diretamente beneficiados pelas políticas de renúncia tributária, vide o setor de bens de capital que estima-se, para o longo prazo, 26% e 31% da participação total sobre incrementos do PIB e do empregos, setores cujos custos do trabalho representam médias inferiores àquela geral, tais como *Call Centers* e Material Elétrico, beneficiaram-se em menor grau das desonerações trabalhistas. Soma-se isto ao fato de que, para o primeiro, boa parte de sua receita estar relacionada à prestação de serviços, cujos incentivos cedidos foram inferiores. Acréscimos nos impostos sobre importações, destinados a proteger a indústria nacional, de fato afetaram positivamente áreas as quais a política se destina, embora ao custo de

⁷¹ Modelos de equilíbrio geral computável buscam simular interações entre os agentes econômicos via mercados em pressupostos, comumente, neoclássicos onde cada ente almeja maximizar seus interesses. Utilizam-se de dados reais, em nível microeconômico, capturados mediante matrizes de contabilidade social estilizadas (Najberg, Rigolon & Vieira, 1995).

quedas da produtividade. Por fim, concluem quanto a fundamental determinação de quais setores deveriam ser beneficiados, dado que, para alguns, embora a desoneração exercesse impactos positivos sobre sua própria atividade, o aumento de sua atividade era contrastado com efeitos negativos sobre os indicadores econômicos agregados (Souza, Cardoso & Domingues. 2016).

Análise a *posteriori* relacionada as mesmas políticas tributárias fora empreendida por Garcia, Sachsida & Carvalho (2018). Compararam setores contemplados e não contemplados pelas desonerações da folha de pagamentos, para o período de 2009 a 2015 subdivido em momentos *ex* e *post* lei, com dados para a geração de emprego por parte de empresas optantes e não optantes ao Simples, estratificando a amostra total por faixas de tamanho e macrorregiões num modelo de estimação de diferenças triplas⁷². Nas comparações com o período 2009-2011, os anos de 2012, 2013 e 2015 não indicaram quaisquer evidências de efeito das desonerações sobre o crescimento dos níveis de emprego entre empresas afetadas pela política em relação àquelas que não haviam sido, com exceção para 2014. Das amostras estratificadas por faixa de tamanho, efeitos significativos apenas foram observados também no ano de 2014, naquelas empresas com 50 ou mais funcionários declarados em 2011. Já para as amostras regionais, significância estatística, novamente, apenas para o ano de 2014, no desempenho da região Norte.

No que se refere a última categoria, Leister *et. al.* (2018) realizaram amplo estudo nos termos da verificação dos níveis de eficiência econômica e da influência das políticas de gastos tributários para com a desigualdade de renda. Nas mensurações de eficiência⁷³, ponderou-se efeito de treze tipificações de renúncia fiscal sobre o PIB, em termos de valores presentes, vide Tabela 08. O efeito agregado incremental da renúncia tributária conduziu a um crescimento do consumo da ordem de 2,83% sobre o PIB para o ano de 2018. Apesar disto, dados os custos implícitos a estes dispêndios, a taxa de custo/benefício da administração de tais políticas decaiu vigorosamente, apresentando apenas para as categorias de Benefícios ao Trabalhador e de Desenvolvimento Regional acréscimos à renda agregada.

Já para as mensurações relacionadas à desigualdade, computou-se as implicações da grande variação das taxas de crescimento por tipo de renúncia; que, em termos nominais, representara evolução de 247 pontos percentuais no período 2009 a 2018; sobre o índice de Gini

⁷² Nas palavras dos próprios autores “[...] no caso do estimador de triplas diferenças [...] o pressuposto assumido é que as diferenças, ao longo do tempo, entre as empresas não optantes do regime de tributação Simples e as optantes pelo Simples, seriam idênticas entre setores desonerados e não desonerados, na ausência de desoneração.”

⁷³ Obtida através de cálculos para uma variação do bem-estar em termos de valor presente, multiplicando-se a variação de consumo e a dividindo pela renda agregada, numa família neoclássica hipotética.

da economia brasileira. Embora alguns tipos de renúncias houvessem evidenciado valores marginalmente negativos para o Gini, tais efeitos foram amenizados por outros gastos marginalmente positivos, fator este que contribuía para constatação de efeitos irrelevantes da variação em proporção da desigualdade econômica. Logo, atesta-se a baixa contribuição das políticas de desonerações em termos equitativos. Em comparação ao programa Bolsa Família, por exemplo, políticas de gastos tributários manifestam custos dez vezes superiores, com impactos nos níveis de eficiência sobre a dinâmica de crescimento do PIB e da redução de desigualdades significativamente inferiores (Leister *et. al.* 2018).

Tabela 08

Custo/Benefício dos Gastos Tributários e Efeito segmentado sobre o Índice de Gini.

Modalidade de Gasto Tributário	I - Eficiência (%)	II - Custo PIB 2018 (%)	III - Custo/Benefício (I-II; %)	Efeito sobre o Gini (%)
Simple Nacional	0,86%	1,15%	-0,28%	0,0003%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	0,27%	0,42%	-0,15%	-0,0002%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	0,11%	0,32%	-0,21%	0,0001%
Agricultura e Agroindústria – Cesta Básica	0,24%	0,38%	-0,14%	-0,0003%
Entidades Sem Fins Lucrativos	0,23%	0,32%	-0,09%	0,0003%
Deduções do Rendimento Tributável	0,17%	0,26%	-0,10%	0,0000%
Desoneração da Folha de Salários	0,13%	0,20%	-0,07%	0,0000%
Benefícios do Trabalhador	0,23%	0,17%	0,06%	0,0000%
Medicamentos, Fármacos e Equipamentos Médicos	0,05%	0,14%	-0,10%	-0,0001%
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	0,07%	0,11%	-0,03%	0,0001%
Desenvolvimento Regional	0,11%	0,09%	0,02%	-0,0003%
Informática e Automação	0,03%	0,08%	-0,05%	0,0000%
Demais	0,35%	0,47%	-0,12%	0,0002%
Totais	2,83%	4,11%	-1,26%	0,0000%

Fonte: Leister *et. al.* (2018, pp. 72-83).

Por fim e ainda no âmbito da temática supracitada no parágrafo anterior, Paes (2018) indicara possíveis efeitos positivos para substituição das desonerações da cesta básica em função do incremento do Programa Bolsa Família. Também num modelo de equilíbrio geral neoclássico, contendo dois tipos de famílias, um com e outro sem direito ao benefício, além de uma firma produtiva e dum governo que tributa, gasta e transfere parte da arrecadação, constatara-se que no caso de eliminação das renúncias contrastado por aumento de mesma magnitude dos benefícios sociais, o consumo das famílias deverá incrementar, ainda em maior proporção para aquelas participantes do programa, onde a participação da cesta básica em seu consumo é proporcionalmente maior, com ganhos de utilidade, isto é, a quantidade do consumo necessária para manutenção do mesmo padrão gozado anteriormente, superiores a 100%, embora ao custo

de uma maior carga tributária. Paralelamente, a substituição da desoneração em função de maior gasto para o benefício social exerce efeitos positivos para atenuação da pobreza, com quedas próximas a 8%, e grande impacto sobre o Gini, de $-0,054\%$.

Numa segunda simulação, objetivaram mensurar qual o incremento preciso para que o bem-estar das famílias que recebem o bolsa família seja indiferente entre este aumento e a desoneração da cesta básica. Estimou-se que através dum aumento de 19,32% nas transferências do programa seria possível manter mesma utilidade observada para as famílias mais pobres advinda das desonerações dos alimentos. Logo, dos R\$ 23,8 bilhões gastos em 2015 com a renúncia para cesta básica, com apenas R\$ 5,9 bilhões de elevação do bolsa família poderia ser alcançado benefício distribuído equivalente, poupando-se R\$ 17,9 bilhões em recursos da União (Paes, 2018).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Entre as seções subsequentes, estão descritas questões relacionadas às estratégias para investigação empírica que não de ser implementadas ao longo desta pesquisa. Estão subdivididas em tópicos relativos à sua abordagem e natureza; e na exposição dos procedimentos metodológicos escolhidos e da descrição dos critérios para composição das amostras observadas e das fontes dos dados coletados.

3.1 Quanto à abordagem e natureza da pesquisa

O presente estudo detém natureza descritiva, numa abordagem metodológica quantitativa embora, considerando-se o amplo levantamento contextual empreendido ao longo da etapa de exposição da literatura antecedente, também detenha lastro em métodos de análise bibliográfica e documental. Motivado pela melhor exemplificação daquelas reflexões que conduziram a investigação aqui tratada, elaborou-se um Desenho da Pesquisa disposto pela Figura 01, estruturando o ordenamento lógico entre os tópicos teóricos que aqui aprofundados.

Dado o supracitado enfoque quantitativo desta pesquisa, Siqueira (2011) define tal método como uma combinação de elementos das ciências matemáticas, estatísticas e computacionais. Ao longo do tempo, foram sendo inseridos nos domínios das ciências sociais, nas mais diversas áreas como, por exemplo, as ciências econômicas, contábeis e da administração. Desta junção, não foram raras vezes em que se originaram novos campos de conhecimento vide a econometria, administração científica e a matemática aplicada.

Para Creswell (2007), os estudos de abordagem quantitativa, habitualmente, partem do estabelecimento de certos pressupostos, da parte do pesquisador, ou seja, tipificações de deduções lógicas auferidas mediante possíveis relações de causa e efeito, para construção de um novo tipo de conhecimento ainda não estabelecido. Mediante processo de coleta de dados, seja através da observação ou da condução de experimentos, estipulam-se instrumentos predeterminados capazes de prover informações de cunho estatístico, correlacionáveis ou não umas com as outras.

Desta maneira, tal pesquisa utiliza-se, em grande parte, de ferramentas vinculadas ao campo ferramental da estatística descritiva. Vide Becker (2015), no campo da observação estatística, ferramentas de observação descritivas não de ser empregadas para atenuar possíveis problemas de arbitrariedade de escolhas, caso os dados sejam escrutinados apenas com base em inferências mais iniciais. Entre as métricas mais comumente utilizadas estão a apuração das

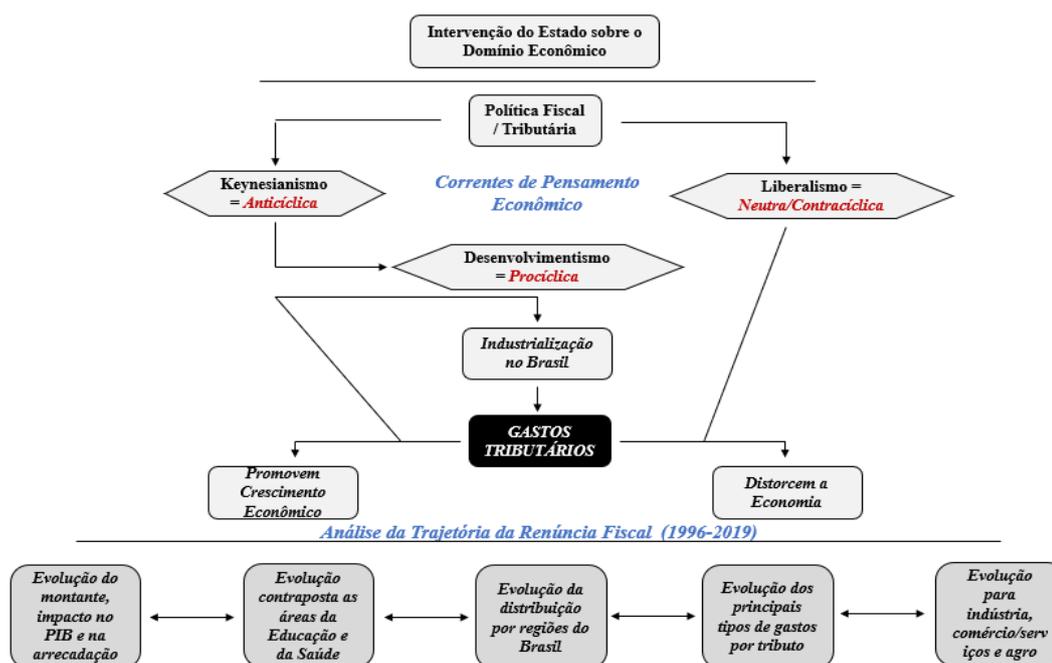
médias dos valores para as amostras, estipulação da moda, desvios padrão, variações e variância.

Logo, o tratamento descritivo de estatísticas consiste em método coordenado ao resumo dum dado volume de dados numéricos para que, de forma inferencial, torne-se possível realizar previsões. Como ferramentas de auxílio, estatísticas descritivas condensam informações por meio de gráficos, tabelas e números, geralmente em níveis de valores percentuais. Desta forma, pode-se dizer que o principal objetivo dum estudo estatístico de caráter descritivo reside na redução e compactação dos dados observados, em visualização cuja simplicidade e entendimento sejam facilitados, mas, principalmente, atentando-se para uma não distorção das informações ou até perda em quaisquer níveis destas (Agresti & Finlay, 2012).

No entanto, como explica Peris (2020), para que estatísticas descritivas possam melhor colaborar para previsões faz-se necessário sua devida estruturação, principalmente em termos da temporização dos dados. No caso de observações em séries temporais, vide executado neste estudo, o tempo é a dimensão de maior relevância para confecção da análise, mesmo que as informações sejam coletadas em momentos distintos, porém em caráter de continuidade permitindo, assim, observar defasagens entre valores e alterações de comportamento ao longo das séries.

Figura 01

Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

3.2 Quanto aos procedimentos metodológicos da pesquisa e da composição dos dados

Ao longo desta pesquisa, expôs-se o desenrolar dum tipo específico de mecanismo de política tributária, a renúncia fiscal, ao longo de boa fração da trajetória moderna da economia brasileira. Destarte, foram demonstradas raízes econômicas da implementação deste tipo de artifício, ancoradas, num primeiro momento, na doutrina keynesiana, criticáveis pelas correntes do *laissez-faire* mais tradicionais e que, ao longo do tempo, foram conciliadas e postas num critério de importância central sob a ótica desenvolvimentista. Sendo assim, coube estabelecer uma estratégia para dissecação de toda trajetória relativa à renúncia fiscal, promulgada e distribuída pela União entre os anos de 1996 a 2019.

A análise da trajetória para as desonerações tributárias fora subdividida em cinco etapas gerais de observações, cada uma destas direcionada ao estudo das evoluções dos quesitos explicitados pela Figura 01. Sendo assim, a primeira das análises partira do estudo das variações interanuais dos gastos tributários consolidados, estabelecendo-se assim dados para plotagem e observação das tendências de comportamento dos mecanismos de desonerações ao longo dos exercícios abrangentes. Além das variações apuradas para o somatório da renúncia total, foram apontadas as trajetórias da representação dos gastos tributários sobre o PIB e sobre a arrecadação tributária, estipulando as diferenças percentuais interanuais para que se torne possível auferir, com maior profundidade, disposições das representações, por períodos de governo, referentes a dotação sobre o produto e do total da receita com impostos recolhida.

A segunda das análises parte dum princípio comparativo entre as trajetórias de evolução dos orçamentos das pastas ministeriais da saúde e da educação e a estrutura orçamentária referente à renúncia fiscal da União. Para tal, levantou-se os dados referentes ao orçamento destinado a cada área, considerando-se a execução dos recursos, isto é, aquelas despesas já pagas e liquidadas pela administração pública num dado exercício. Para todas as três dotações orçamentárias computaram-se as variações interanuais de crescimento, para que seu curso de evolução fosse contrastado a cada ano e fração de período governamental.

Para a terceira análise o montante da renúncia fiscal federal fora segmentado e repartido em acordo com suas respectivas vinculações regionais. Diferenças e variações interanuais também foram calculadas para estabelecer-se análises, primeiramente, entre todas as regiões e, em sequência, isoladas para aquelas regiões em que, ao longo da observação dos dados denotassem algum tipo de trajetória em comum. Também se estipulou médias para o crescimento, ao ano, do volume de novas renúncias, subdividido-as, também, por períodos de governo.

A quarta etapa de análise trata do acompanhamento tanto das cinco principais renúncias em nível de tributo, isto é, quais impostos ou contribuições mais são afetados pelo montante desonerado anualmente, quanto dos cinco principais gastos tributários específicos. Em ambos os casos, as dotações são ranqueadas em termos da importância monetária de cada tributo/gasto, bem como de sua participação sobre a renúncia total, para cada ano. Entre os gastos específicos mais relevantes, também é somada sua representatividade sobre as desonerações completas, para que se apure a alta/queda na concentração dos recursos entre as mais relevantes coparticipações.

De maneira diversa as demais, a quinta etapa de análise subdivide-se em duas ponderações conjuntas. Para a primeira, são estratificados os gastos tributários totais para os setores econômicos da indústria, do comércio/prestação de serviços, e da agricultura, numa busca deliberada para compreensão das nuances relacionadas as alternâncias destes três setores não somente em pés da relevância sobre a renúncia federal total, mas também da própria economia brasileira. Tal como já noutras análises citadas, apurou-se as variações anuais para cada uma das áreas, a fim de identificar, ao longo dos anos e períodos de governo, quais pastas performaram melhor.

Já para a segunda etapa de análise, buscou-se estabelecer uma abordagem comparativa para a trajetória da evolução dos gastos tributários relativos, em específico, ao setor industrial, contrastando sua expansão com indicadores econômicos relativos à operação industrial, estes sendo: (i) número de empresas; (ii) número de pessoas ocupadas; (iii) receita total da indústria; e (iv) valor da transformação industrial. Desta maneira, para menção dos dados relacionados a tais indicadores, acessou-se as séries da Pesquisa Industrial Anual [PIA], conduzida nesta periodicidade pelo IBGE. Através do conjunto destas informações, se estimou as variações referentes a cada categoria de indicadores, bem como das médias de evolução por períodos de governo, afim duma análise mais detalhada das tendências de cada série observada.

Elencadas as etapas donde a análise dos dados partira, quanto a descrição das fontes dos dados utilizados para formulação das menções a frente observáveis, dos períodos de abrangência das séries, bem como duma especificação de prévios estudos que, de alguma forma, já trataram de relevância inserida para cada variação da análise, seguem maiores detalhamentos vide exposto mediante Quadro 03.

Quadro 03

Detalhamento das especificidades de cada análise desempenhada

Ordem da Análise	Período da Observação	Fontes dos Dados	Pesquisas Anteriores
1 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: crescimento do montante, de seu impacto sobre o PIB e sobre a arrecadação tributária brasileira	1996-2019	Demonstrativos dos Gastos Tributários (1996-2019)	Maciel (2010); Goularti (2019); Longinotti (2019)
2 Evolução anual dos Orçamentos das áreas de Educação e Saúde <i>versus</i> Gastos Tributários Totais: trajetórias dos montantes e respectivas variações anuais e entre governos	1996-2019	Demonstrativos dos Gastos Tributários (1996-2019) / Orçamento da União (1996-2019)	Ocké-Reis (2014); Paes (2014a)
3 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: trajetória das distribuições da renúncia por regiões do Brasil	1997-2019	Demonstrativos dos Gastos Tributários (1996-2019)	FAPESPA (2017); Garcia, Sachsida & Carvalho (2018); Goularti (2019)
4 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: trajetória das cinco principais renúncias por tributo e por gasto específico	1996-2019	Demonstrativos dos Gastos Tributários (1996-2019)	Maciel (2010); ANFIP (2018); Goularti (2019)
5.1 Evolução ano <i>versus</i> ano dos Gastos Tributários: trajetória das renúncias para os setores da indústria, do comércio/serviços e da agricultura	2003-2019	Demonstrativos dos Gastos Tributários (1996-2019)	Pinheiro et. al. (1993); Goularti (2019)
5.2 Abordagem comparativa entre o crescimento da renúncia para a indústria e dos resultados econômicos obtidos pelo setor	2002-2018	Demonstrativos dos Gastos Tributários (1996-2019) / PIA (2002/2018)	Braga (1981)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

4. ANÁLISE E RESULTADOS

Entre as seções subsequentes, dispõem-se, inicialmente, aprofundamentos quanto aos resultados obtidos da execução desta pesquisa, ao que tange a observação do crescimento do volume de gastos tributários dispendidos pela União anualmente e entre períodos de governos fracionados, bem como de sua relevância e representatividade frente ao PIB e a arrecadação de tributos brasileira. Comparativamente, contrasta-se os orçamentos relativos à renúncia fiscal total com as dotações orçamentárias das pastas da saúde e da educação. Também se dá atenção ao acompanhamento da distribuição do montante da renúncia fiscal por regiões do Brasil, a nível de conta e, por fim, setores da atividade econômica.

4.1 Evolução ano *versus* ano dos Gastos Tributários: crescimento do montante, de seu impacto sobre o PIB e sobre a arrecadação tributária brasileira

Em termos gerais, vide observável através da Tabela 09, a média de crescimento ano a ano da conta de gastos tributários da União, para o período 1996-2019, foi de 14,37%. Em termos monetários, no ano de 1996, o volume da renúncia fiscal federal representava R\$ 20,76 bilhões *versus* um total de R\$ 308,36 bilhões apurado ao fim do exercício fiscal de 2019. Traçando o montante referente ao ano de 1996 a valores reais via Índice Geral de Preços-Mercado [IGP-M]⁷⁴ para o mês de dezembro de 2019, o valor corrigido representaria R\$ 117,43 bilhões, cerca de R\$ 190,93 bilhões a mais do total apurado na última data observada pela série. Em linhas gerais, ao serem computados todos os dispêndios anuais referentes a conta de Gastos Tributários para o período 1996-2019, tais gastos acumulam-se em R\$ 2, 90 trilhões.

Totalizando 24 anos observáveis, apenas em três destes percebeu-se uma redução direta, de ano anterior para seguinte, do total de renúncia consolidada, sendo estes 1997, 1999 e, após dezesseis anos de crescimento sequencial, 2016. Já em relação as taxas de crescimento ano *versus* ano, em doze dos anos apurados as taxas situaram-se em patamares inferiores a taxa histórica de 14,39%, enquanto os outros onze anos a excederam⁷⁵.

Em termos percentuais, a maior baixa apurada na conta de gastos tributários ocorreu na passagem do orçamento do ano de 1996 para 1997 onde, neste último, os gastos do governo

⁷⁴ Formulado ao fim dos anos 1940 pela FGV, apura variações dos preços de mercado ao longo do tempo. Corresponde à média aritmética ponderada de três índices: IPA [60%]; IPC [30%]; e INCC [10%] (IPEA, 2020a).

⁷⁵ Totalizando os anos encontra-se 23 observações e não 24. Tal fato decorre em função do resultado dos cálculos de variação anual começarem a partir de 1997, já que o ano de 1996 não dispõe de possibilidade de aferição devido ao ano de 1995 e antecessores não terem sido inclusos nas observações por conta das fortes variações da moeda na época.

apresentaram queda de 25,98% em relação ao ano anterior. Tal fato é explicável, principalmente, em razão de uma forte queda da concessão de isenções relacionadas ao IRPF, retração da ordem de R\$ 6,74 bilhões⁷⁶, embora tal corte de gastos tenha sido acompanhado por paralelo aumento da renúncia do IRPJ, num salto de R\$ 1,02 bilhão⁷⁷.

Tabela 09

Variação de Crescimento ano a ano dos Gastos Tributários (1996-2019)

Ano	Gastos Tributários Consolidados [R\$ 1,00]	Crescimento em Relação ao Ano Anterior [R\$]	Varição em Relação ao Ano Anterior [%]
1996	R\$ 20.762.821.38,00	/	/
1997	R\$ 15.367.615.542,00	-R\$ 5.395.205.841,00*	-25,98%*
1998	R\$ 17.279.528.798,00	R\$ 1.911.913.256,00	12,44%
1999	R\$ 15.530.076.652,00	-R\$ 1.749.452.146,00*	-10,12%*
2000	R\$ 18.043.231.467,00	R\$ 2.513.154.815,00	16,18%
2001	R\$ 19.334.083.148,00	R\$ 1.290.851.681,00	7,15%
2002	R\$ 23.261.564.919,00	R\$ 3.927.481.771,00	20,31%
2003	R\$ 23.957.719.515,00	R\$ 696.154.596,00	2,99%
2004	R\$ 24.211.156.283,00	R\$ 253.436.768,00	1,06%
2005	R\$ 31.288.196.343,00	R\$ 7.077.040.060,00	29,23%
2006	R\$ 65.397.519.167,00	R\$ 34.109.322.824,00	109,02%
2007	R\$ 75.744.655.884,00	R\$ 10.347.136.717,00	15,82%
2008	R\$ 86.571.822.891,00	R\$ 10.827.167.007,00	14,29%
2009	R\$ 100.991.607.352,00	R\$ 14.419.784.461,00	16,66%
2010	R\$ 118.361.190.262,00	R\$ 17.369.582.910,00	17,20%
2011	R\$ 152.450.400.020,00	R\$ 34.089.209.758,00	28,80%
2012	R\$ 182.409.626.632,00	R\$ 29.959.226.612,00	19,65%
2013	R\$ 223.310.466.756,00	R\$ 40.900.840.124,00	22,42%
2014	R\$ 257.223.366.910,00	R\$ 33.912.900.154,00	15,19%
2015	R\$ 269.993.559.561,00	R\$ 12.770.192.651,00	4,96%
2016	R\$ 268.417.393.339,00	-R\$ 1.576.166.222,00*	-0,58%*
2017	R\$ 287.936.182.013,00	R\$ 19.518.788.674,00	7,27%
2018	R\$ 295.600.128.725,00	R\$ 7.663.946.712,00	2,66%
2019	R\$ 308.362.166.423,00	R\$ 12.762.037.698,00	4,32%
Total R\$	R\$ 2.901.806.079.985,00	Média Histórica ano a ano	14,39%

Obs: valores com * representam dados negativos.

Fonte: Demonstrativos dos Gastos Tributários da União via Projeto de Lei Orçamentária Anual de 1996 a 2005; Demonstrativos dos Gastos Tributários da União via Bases Efetivas de 2006 a 2019.

Sintetizado pelo autor (2020).

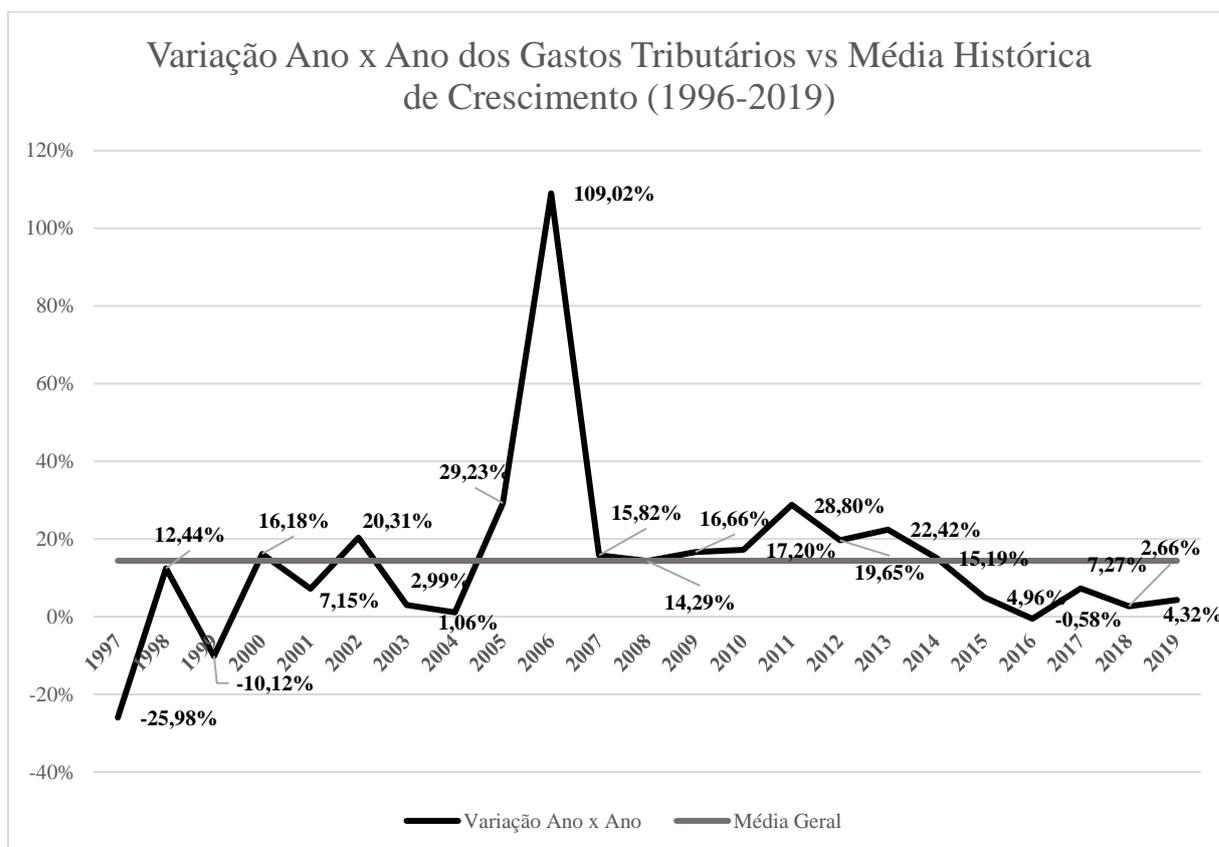
⁷⁶ IRPF 1996: R\$ 11,98 bilhões. IRPF 1997: 5,24 bilhões.

⁷⁷ IRPJ 1996: R\$ 2,84 bilhões. IRPJ 1997: 3,85 bilhões.

Por outro lado, a maior alta observada acontece na passagem do ano de 2005 para 2006 com a conta de gastos tributários mais do que dobrando seu montante, num crescimento de 109,02% em apenas um ano. Como principal razão para o aumento, dá-se a reformulação do programa SIMPLES Nacional, cujos incentivos relacionados ao IRPJ, IPI Contribuições Sociais para o PIS-PASEP, sobre o Lucro Líquido e sobre o financiamento da Seguridade Social incrementaram cerca de R\$ 15 bilhões⁷⁸ no orçamento das renúncias tributárias da União.

Gráfico 02

Variação Anual dos Gastos Tributários vs Média Histórica de Crescimento (1996-2019)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

No entanto, conforme exposto, principalmente, a partir do Capítulo 2.7.4 incluso no Referencial Teórico desta dissertação, diferentes períodos marcados por mudanças de governos e das políticas macroeconômicas, quer sejam fiscais ou até mesmo de incentivo a determinados setores da economia, suscitam relevância à uma observação também periodizada da trajetória de evolução do montante das renúncias fiscais brasileiras. Ao observar-se rapidamente o

⁷⁸ IRPJ: R\$ 5,36 bilhões. IPI: R\$ 683,46 milhões. PIS/PASEP: R\$ 1,45 bilhão. CSLL: R\$ 2,05 bilhões. Seguridade: R\$ 5,49 bilhões.

Gráfico 03, é possível notar, três períodos principais de oscilações entre as taxas de variação do crescimento da conta de gastos tributários: (i) 1997 a 2004; (ii) 2005 a 2014; (iii) 2015 a 2019.

Neste primeiro, é observável uma tendência para a variação anual do volume de renúncias fiscais seguir abaixo da média de crescimento histórica ano a ano. Considerando apenas tal período, a taxa de crescimento anual é de cerca de 3%. Excetuando-se os anos de 2000, com 16,18% e de 2002, com 20,31%, todos os demais exercícios representaram valores de evolução inferiores a 14,39%, com destaque para os anos de 1997 e 1999, cujas reduções representaram -25,98% e -10,12%, respectivamente, do montante de receita renunciada em relação aos anos anteriores observados. Destarte, frisa-se como correspondência a isto uma conduta de maior ponderação quanto a política fiscal, característica dos dois governos FHC e, principalmente, dos primeiros anos do governo Lula que, em geral, dera continuidade a conduta macroeconômica deixada pela administração antecessora.

Para o segundo período, é perceptível uma forte tendência de aceleração do crescimento anual da conta de gastos tributários. Começando com um crescimento de 29,23% da renúncia total do ano de 2005 em relação ao ano anterior, de todos os onze anos periodizados, apenas em 2008 fora observado crescimento inferior à média histórica, ainda que em diferença marginal, de 14,29%. Como anteriormente citado, o pico de crescimento anual foi identificado no ano de 2006, com 109,2% de aumento. Tal exercício representa um marco tendencial das subsequentes elevações das taxas de crescimento do montante de gastos tributários distribuídos pelo governo federal.⁷⁹ Este crescimento correlaciona-se não apenas com a reformulação do SIMPLES, mas também com a ruptura para com uma política fiscal mais moderada, sequenciada desde a introdução do Real.

Já entre os anos de 2015 a 2019, inicia-se um processo de desaceleração do crescimento ano a ano das desonerações. O exercício de 2016 é um marco da série ao indicar queda do valor total de gastos tributários dispendidos em relação ao ano fiscal anterior, com baixa de R\$ 1,57 bilhão, ou cerca de - 0,58%, algo que não era visto desde o ano de 1999. De 2017 em diante, nota-se retomada do crescimento das renúncias, muito embora as variações de ano para ano apontem um crescimento muito abaixo da média histórica, com taxas de 7,27% em 2017, 2,66% em 2018 e de 4,32% em 2019. Em termos gerais, a desaceleração da economia brasileira somada ao processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff e a retomada de uma

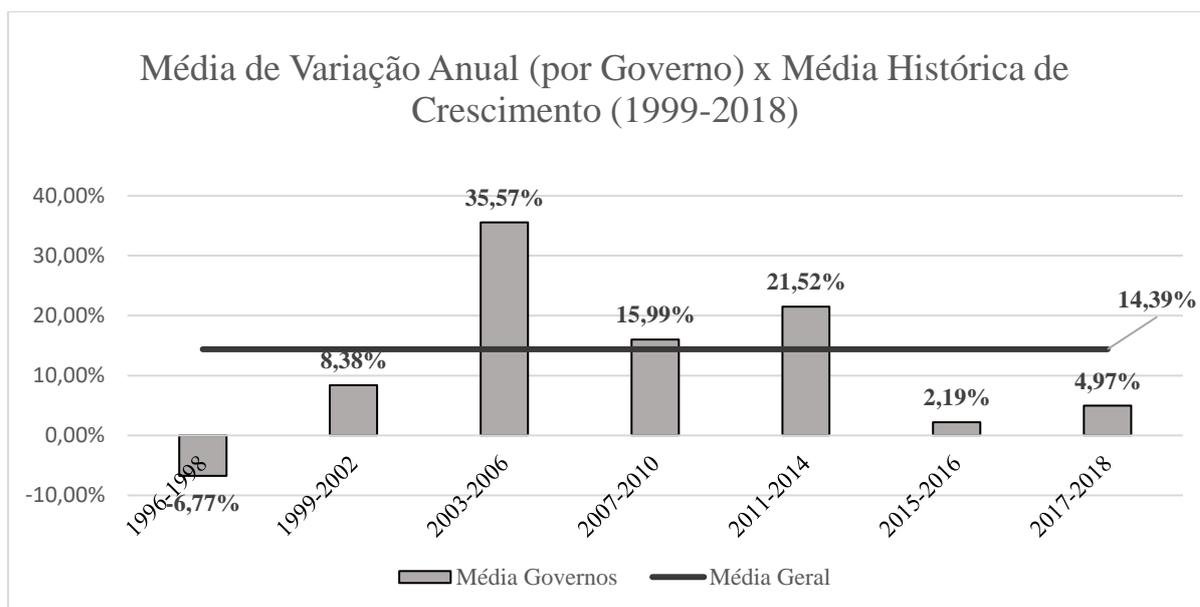
⁷⁹ Para referência, se calculada a taxa de crescimento ano a ano para o período de 1996-2005 é encontrado o valor de 5,92%. A mesma taxa considerando o período de 2006-2014 é de 28,78%. Já entre 2006-2019, o valor obtido é de 19,83% de crescimento médio ao ano.

política fiscal de orientação mais controlada e ortodoxa iniciada com o novo governo Temer, exerceram relevante influência sobre a trajetória dos gastos tributários neste período mais recente.

Analisando os mesmos dados através de períodos de governos estratificados, é possível corroborar com as observações anteriormente apontadas. No primeiro período, FHC I ⁸⁰, a média de crescimento anual das desonerações foi negativa, em - 6,77%, vide Gráfico 04. Com a administração do período intendendo reduzir o montante dos gastos públicos totais afim de satisfazer as imposições do FMI, a conta de gastos tributários apresentara tendência semelhante. No entanto, é preciso recordar que por conta da aprovação da Lei Kandir em 1996, a União não mais detinha obrigação em recompensar perdas de receita tributária da parte dos estados por conta da cessão de desonerações voltadas a prática da exportação. Já para o período FHC II, a média de crescimento geral foi de 8,38%, mas ainda abaixo da média histórica de 14,39%.

Gráfico 03

Média de Variação Anual (por Governo) x Média Histórica de Crescimento (1996-2018)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

Para o primeiro governo Lula, temos a maior média observada em todos os períodos, de 35,57% de crescimento ano a ano. No entanto, a média é fortemente alavancada pelas variações a partir do ano de 2005, com 29,23%, mas, principalmente, com os 109,02% de crescimento no montante das renúncias observado em 2006. Isto é, caso a média do governo Lula I seja subdivida em dois períodos, 2003 a 2004 e 2005 a 2006, os valores obtidos seriam de 2,03% e

⁸⁰ O ano de 1995, como já citado, não reside entre as observações devido as variações monetárias da época.

69,12%, respectivamente. Tal exercício permite maior compreensão quanto as alterações perceptíveis relacionadas a conduta econômica da equipe econômica do governo que, num primeiro momento, ficara marcada pela continuidade da conduta moderada herdada das gestões tucanas, mas, principalmente, a partir do ano de 2006, com a troca de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, um novo ciclo de expansão dos gastos públicos inicia-se, o que acaba por incidir também sobre a conta dos gastos tributários federais.

Após a alta histórica em 2006, durante a segunda gestão Lula o que se observa é um crescimento estável de 15,99%, marginalmente superior à média de crescimento histórica. No âmbito das desonerações, além da reestruturação e crescimento da relevância do programa SIMPLES está a reorientação da política de incentivos industriais do governo, reorientando práticas de cessão de benefícios àquelas empresas exportadoras, sobretudo, de artigos tecnológicos para diversas áreas de produção de bens voltados ao consumo interno⁸¹. Ainda no ano de 2009, o montante de gastos tributários alcança pela primeira vez a cifra centenária na casa dos bilhões, com R\$ 100,99 bilhões de renúncia fiscal dispendida.

Sob o primeiro governo Dilma, as desonerações prosseguiram em tendência de crescimento anual em valores acima da média histórica onde, para o período 2011-2015, acumulou-se a segunda maior taxa de evolução observada entre todos os governos, atingindo 21,52%. Neste período, a cessão de desonerações fiscais servira como um dos principais instrumentos de política econômica governamental, tendo em vista o intuito da administração pública em aquecer o mercado de consumo interno, em vistas de minimizar efeitos advindos da retração da economia mundial e, conseqüentemente, do baixo desempenho das exportações brasileiras para o período.⁸²

Um dado, deveras representativo, que externa a forma como as renúncias fiscais tornaram-se cada vez mais representativas sobre as contas federais é de que, apenas entre o período que abrange os anos de 2010 a 2013, o montante de gastos tributários mais que dobrou, atingindo a casa das duas centenas de bilhões, mais precisamente R\$ 223, 31 bilhões neste último ano supracitado. Em termos comparativos, foram necessário quatorze anos, isto é, do ano de 1996 a 2009, para que o volume de desonerações atingisse a primeira centena bilionária, enquanto apenas nos quatro anos seguintes, uma nova centena de gastos tributários fora atingida.

⁸¹ Para maior aprofundamento quanto tal questão, ver capítulo 2.2.1.

⁸² Para dados, verificar a Tabela 06, disposta no capítulo 2.7.5.

Entretanto, já a partir do ano de 2014, nota-se tendência de desaceleração da evolução anual das renúncias, consolidada no ano de 2015 onde a taxa de crescimento atingira crescimento da ordem de 4,96%, interrompendo uma sequência de seis anos de elevações acima da média histórica observada além de outra sequência, ainda maior, de dez anos de taxas de crescimento superiores a casa dos dois dígitos percentuais. Corroboraram para tal interrupção o próprio desgaste da política de estímulos tributários, dada falta de contrapartida de resultados do setor privado, reconhecida pela própria presidente⁸³, além da tentativa do governo, já ao final do ano de 2014, de coordenar esforços voltados a uma política pró ajuste fiscal e de atenuação dos efeitos advindos da desaceleração econômica, simbolizada pela troca de Mantega por Joaquim Levy, este último formado pela Universidade de Chicago⁸⁴, no comando do Ministério da Fazenda.

Com o *impeachment* de Rousseff e com a ascensão de seu então vice, Michel Temer, já em 2016, a política de parcimônia fiscal iniciada com Levy fora continuada. Entre 2015 e 2016, a média de crescimento das renúncias tributárias foi de 2,19%, a menor desde o crescimento negativo observado no primeiro governo FHC de - 6,77%. Após a retração observada em 2016, nos anos de 2017 e 2018 atesta-se crescimento estável, próximos ao 5% de evolução ao ano. Tal tendência prosseguira com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder onde, em 2019, os 4,87% de crescimento do montante da renúncia fiscal brasileira representara cerca de novos R\$ 14,2 bilhões acrescidos ao orçamento de gastos tributários da União.

Para além da observação das variações de crescimento nominal e percentual da conta de gastos tributários federais, a fim de um maior aprofundamento, optou-se por verificar as diferenças interanuais, porém, em termos da representatividade do montante das renúncias fiscais sobre o PIB e da arrecadação tributária. No entanto, de maneira diversa a análise do crescimento histórico anual das desonerações tributárias, o ponto de partida das observações deverá ser o ano de 1997 em razão da forte variação, tanto em termos de participação no produto quanto no percentual de tributos totais arrecadados, na passagem de 1996-1997. Para referência, a participação de gastos tributários sobre o PIB em 1994 e 1995 eram de, respectivamente, 1,35% e 1,33% enquanto, em 1996 este número saltara para 3,22% e, já em 1997 retornara a uma

⁸³ Rousseff, após sua saída do governo, dissera que “Eu acreditava que, se diminuísse impostos, teria um aumento de investimentos. Eu diminuí. Eu me arrependo disso. No lugar de investir, eles [empresários] aumentaram a margem de lucro” (O Estado de São Paulo, 2017).

⁸⁴ A Universidade de Chicago ficara conhecida, principalmente, pela formação de economistas da corrente monetarista, isto é, defensores de uma economia capitalista, sujeita as variações normais de mercado, onde o estado centre-se no controle da moeda, dos juros e dos gastos governamentais para estabilização da economia.

tendência de maior linearidade com 1,84%, padrão de variação similar ao se observar os anos subsequentes, conforme dados dispostos pela Tabela 10.⁸⁵

Tabela 10

Diferenças Interanuais de Crescimento da Participação ano a ano dos Gastos Tributários sobre o PIB e sobre a Arrecadação Tributária (1997-2019)

Ano	Gastos Tributários em % Arrecadação Tributária	Diferença em Relação ao Ano Anterior [%]	Gastos Tributários em % do PIB	Diferença em Relação ao Ano Anterior [%]
1997	14,55%	-	1,84%	-
1998	14,07%	-0,48%*	1,85%	0,01%
1999	11,96%	-2,11%*	1,69%	-0,16%*
2000	12,20%	0,24%	1,68%	-0,01%*
2001	11,18%	-1,02%*	1,51%	-0,17%*
2002	11,64%	0,46%	1,78%	0,27%
2003	10,64%	-1,00%*	1,70%	-0,08%*
2004	8,45%	-2,19%*	1,40%	-0,30%*
2005	9,93%	1,48%	1,69%	0,29%
2006	17,54%	7,61%	2,80%	1,11%
2007	17,54%	0,00%	2,92%	0,12%
2008	18,05%	0,51%	2,88%	-0,04%*
2009	21,45%	3,40%	3,17%	0,29%
2010	21,70%	0,25%	3,14%	-0,03%*
2011	16,24%	-5,46%*	3,68%	0,54%
2012	18,39%	2,15%	4,15%	0,47%
2013	20,30%	1,91%	4,20%	0,05%
2014	22,38%	2,08%	4,45%	0,25%
2015	22,66%	0,28%	4,50%	0,05%
2016	21,74%	-0,92%*	4,28%	-0,22%*
2017	22,64%	0,90%	4,37%	0,09%
2018	21,65%	-0,99%*	4,29%	-0,08%*
2019	21,37%	-0,28%*	4,25%	-0,04%*
Média Arrecadação Tributária		0,31%	Média PIB	0,11%

Fonte: Demonstrativos dos Gastos Tributários da União via Projeto de Lei Orçamentária Anual de 1997 a 2005; Demonstrativos dos Gastos Tributários da União via Bases Efetivas de 2006 a 2019. Sintetizado pelo autor (2020).

⁸⁵ Em termos de participação sobre a arrecadação tributária, renúncias fiscais representaram 12,03% e 11,61%, respectivamente, do montante arrecadado nos anos de 1994 e 1995. Em 1996 este percentual disparou para 25,91% e, em 1997, decaiu para 14,55%, demonstrando variações mais lineares também para os anos seguintes. A principal razão para esta forte flutuação no período é em função da promulgação da Lei Nº 9.250/1995, que instituiu as bases para cálculo das alíquotas de IR para declarações a partir do ano de 1996. Para contextualização, no ano de 1995 o governo federal dispendeu cerca de R\$ 1,07 bilhão em desonerações ao IR. Já em 1996, este número foi de R\$ 11,98 bilhões, mas com queda em 1997 para casa dos R\$ 9,12 bilhões.

Em linhas gerais, ao contrapor tanto as diferenças sobre a arrecadação dos tributos quanto sobre a participação no produto em relação de sua respectiva média histórica observada, é possível notar comportamentos de expansão/retração do impacto dos gastos tributários em anos/períodos similares àqueles apontados na observação da variação de crescimento anual consolidada, disposta na Tabela 09. Quanto ao acompanhamento da evolução da participação dos gastos tributários em relação ao total dos tributos anuais, para os primeiros anos observáveis, que compreendem o último ano do primeiro mandato FHC e os anos de seu segundo governo, percebe-se forte tendência de queda percentual durante o período, com apenas dois anos de crescimento sendo estes em 2000, com 0,24%, ainda assim abaixo da média anual de crescimento da participação de 0,31%, e em 2002 com 0,46%, último ano de mandato tucano.

Nos primeiros anos da gestão Lula se prosseguiu com a tendência de o montante da renúncia fiscal passar a representar menor percentual ao total da arrecadação tributária auferida pela União. As quedas sucessivas em 2003, de -1%, e em 2004, de -2,19%, trataram de, neste último ano, indicarem o menor valor observado de gastos tributários em porcentagem do recolhimento total de 8,45%, consistindo em mais de 6% de redução perante o valor apurado no ano de 1997. Tais informações, ao serem contrapostas ao crescimento contínuo da conta de gastos tributários consolidados neste mesmo período⁸⁶, denotam a saudabilidade do orçamento ao longo destas administrações tendo em vista que, apesar dos incrementos anuais sobre o total da renúncia fiscal, tais elevações deram-se num momento em que a arrecadação da União mantinha crescimento estável. Ou seja, ao passo em que os gastos cresciam, sua relevância em relação a arrecadação diminuía em ritmo acelerado.⁸⁷

No entanto, já a partir de 2005 este processo de baixa de relevância da renúncia total sobre a estrutura tributária e crescimento nominal controlado é interrompido, iniciando um ciclo de forte expansão que marcaria os dois anos finais do primeiro governo Lula, bem como toda sua segunda administração. Tal qual o ano de 2006 representara a maior variação de crescimento nominal da conta de gastos tributários consolidada, este também indicou a maior elevação anual do peso das renúncias totais se contrapondo aos tributos auferidos, com 7,61% de crescimento observável, evidenciado vide Gráfico 04.

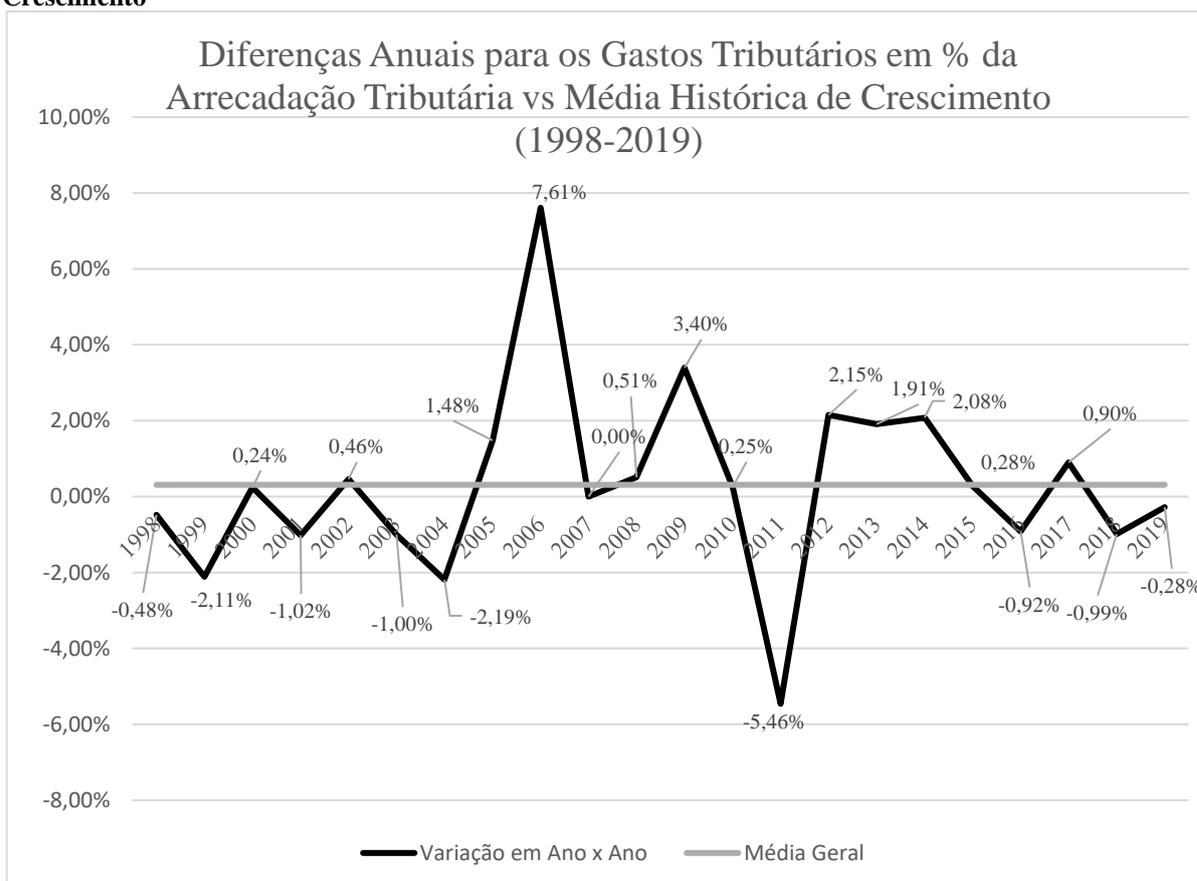
⁸⁶ Excetuando-se os anos de 1997 e 1998, a cada novo exercício existiu incremento sobre o montante de renúncia fiscal em relação ao ano anterior, sequência que viria a ser interrompida apenas no ano de 2016.

⁸⁷ Caso se considere o período de 1998-2004, a média de crescimento ano x ano do total de gastos tributários em porcentagem da arrecadação tributária seria de - 0,06%.

Com o total dos gastos fiscais representando 17,54% de tudo aquilo arrecadado em impostos pelo Estado brasileiro em 2006, numa passagem de apenas um ano, toda tendência de redução seguida desde o ano de 1997 fora perdida. Desde então, apesar do crescimento nulo em 2007, nos três últimos anos do segundo mandato Lula observam-se elevações onde, apenas em 2010, ano este em que a economia brasileira se recuperava da última retração no PIB, algo não visto desde o ano de 1992⁸⁸, com 0,25%, apurou-se crescimento inferior à média anual de 0,31%. Em resumo, existe um grande contraste entre os dois primeiros anos do governo Lula e os subsequentes seis anos seguintes de sua administração econômica em relação as renúncias fiscais. Isto fica ainda mais claro ao contrapor o primeiro ano de sua administração com o seu último: se em 2003 gastos tributários representaram 10,64% de toda carga de tributos arrecadada no exercício, em 2010 este valor era de 21,70%, mais que o dobro.

Gráfico 04

Diferenças Anuais para os Gastos Tributários em % da Arrecadação Tributária vs Média Histórica de Crescimento



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

⁸⁸ Segundo dados do IBGE, a retração do PIB em 1992 fora de -0,5% enquanto no ano de 2009 o produto retraiu cerca de -0,9% em relação ao ano anterior.

Com a saída de Lula em prol de sua sucessora, Dilma Rousseff, é interessante notar, num primeiro momento, uma forte baixa já em 2011 de -5,46%⁸⁹ e, posteriormente, sucessivas elevações da razão gastos tributários por porcentagem de tributos auferidos. Se tratando ainda do ano de 2011, a queda sobre a arrecadação tributária é contrastada com um crescimento nominal de 28,80% na conta de gastos tributários totais, terceira maior elevação observada em todo período que abrange esta análise. O principal fator explicativo para tal ocorrência dá-se por conta da grande expansão da carga tributária brasileira no período⁹⁰, bem como o reaquecimento de alguns dos setores da economia brasileira que, em 2009, observaram período de forte retração.

Após 2011, ocorre uma sequência de elevações da representatividade dos gastos tributários sobre a totalidade da arrecadação nacional que viria a ser encerrada apenas em 2016, ano do *impeachment* de Rousseff, em meio ao seu segundo governo, e do desencadeamento de um novo período de baixa econômica. No entanto, apesar do crescimento nos últimos anos em que a ex-presidente esteve no poder, a margem de participação esteve próxima a de 21,70% deixada por Lula, ultrapassando este valor nos anos de 2014 e 2015 por 0,68 e 0,96 pontos percentuais, respectivamente, enquanto em 2016, ano em que Dilma esteve na presidência até a data de 31 de agosto, a porcentagem de renúncia fiscal representara cerca de 21,44% de todo montante em tributos arrecadados no Brasil.

A recém iniciada gestão de Michel Temer encerrara o exercício fiscal de 2016 com uma redução de -0,92% de representatividade do total de isenções sobre a totalidade dos tributos arrecadados. Esta redução viera também acompanhada da primeira queda desde o ano de 1999 no montante nominal de gastos tributários dispendidos pelo Estado brasileiro, cerca de -1,97% em relação ao exercício fiscal de 2015. No entanto, já em 2017, existe um novo crescimento de 0,90% da representação sobre a arrecadação, mas que não prossegue em continuidade, tendo em vista que, no ano de 2018, existe retração quase que equivalente de -0,99%. Já em 2019, ano que marca o início do governo Bolsonaro, observa-se uma queda na variação de representação de -0,28%, apesar de, em termos nominais, a conta de gastos tributários pela primeira vez atingir a terceira centena da casa dos bilhões de reais.

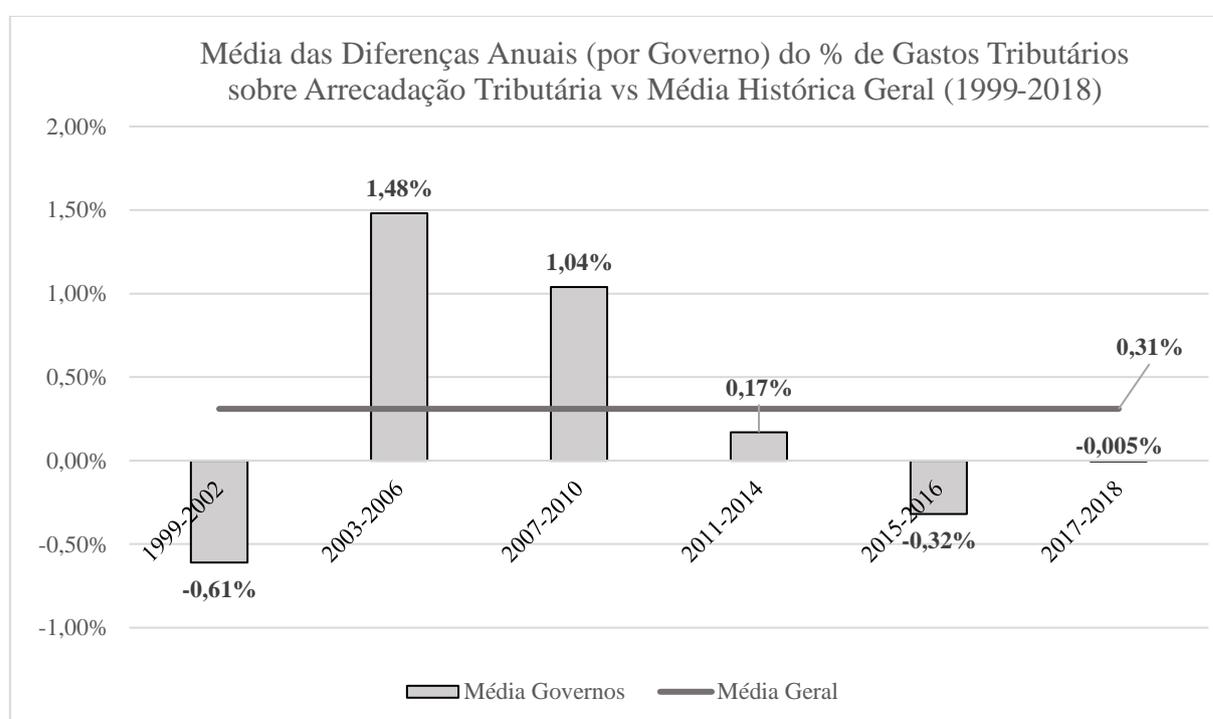
⁸⁹ Importante ainda frisar que a queda de -5,46% no primeiro ano de Rousseff na presidência consiste na maior baixa observável em toda série apurada.

⁹⁰ De acordo com dados do Observatório de Política Fiscal da FGV (2020) a carga tributária total brasileira em 2008 era de R\$ 1,041 trilhão, elevando-se para 1,074 trilhão em 2009, ano da retração do PIB, e expandindo-se em 2010 para R\$ 1,263 trilhão e, em 2011, R\$ 1,459 trilhão. Ou seja, enquanto em 2009 o crescimento percentual da carga tributária foi de cerca de 3,03%, este número foi de 17,55% em 2010 e 15,53% em 2011.

Estratificando as diferenças obtidas e as agrupando de acordo com os períodos presidenciais, ao se contrastar as médias por governo encontradas com a média histórica para a representação dos gastos tributários sobre o total da arrecadação de tributos, é possível identificar tendências similares para o comportamento das médias observadas daquelas vistas no Gráfico 04, relativas ao crescimento geral do montante da renúncia fiscal, com maior exceção para o primeiro governo de Rousseff, de 2011 a 2014. A média geral de crescimento da comparação do peso dos gastos tributários totais *versus* a arrecadação tributária indicara média de 0,31%. Os dados relativos a tal análise e comparação estão dispostos através do Gráfico 05.

Gráfico 05

Média das Diferenças Anuais (por Governo) do % de Gastos Tributários sobre Arrecadação Tributária vs Média Histórica Geral (1999-2018)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

Para o segundo governo FHC, a média de evolução de representatividade percentual fora de -0,61%, valor abaixo da média histórica, tal como fora visto na observação do crescimento nominal do montante dispendido via isenções. Para o primeiro mandato Lula, muito embora nos dois primeiros anos foram apuradas quedas subsequentes, os anos de 2005 e, principalmente 2006 alavancaram toda média para o período⁹¹, tornando-a a maior elevação apurada num único

⁹¹ Os anos de 2005 e 2006 influenciam tanto para a elevação média observada no período 2003-2006 que, caso se subdivida as médias para 2003-2004 e 2005-2006 os valores obtidos seriam de -1,60% e 4,55%, respectivamente. Isto é, a média para o subperíodo 2003-2004 seria computada como a menor média observada enquanto, a média para o subperíodo 2005-2006, por outro lado, registraria a maior elevação da análise.

período de governo, com 1,48%, algo que também fora visto na análise da evolução total da conta de gastos tributários da União. Já para o segundo governo Lula, a média para o período também fora maior que a média total de 0,31%. No entanto, é importante ressaltar que, embora consideravelmente menor em relação a observação passada, tal etapa constituiria as bases de estabilização em cerca de vinte pontos percentuais⁹² da representação do total de isenções tributárias sobre a arrecadação nacional.

A principal alteração quanto a análise por governos contrapondo o já visto em termos do crescimento total dos gastos tributários e, agora, em relação a sua representação sobre o total de impostos auferidos, dá-se em função do primeiro governo Rousseff. Ao passo em que os anos de 2011 a 2014, em termos da elevação total da renúncia dispendida pela União, indicam crescimento de 21,52% para o período, cerca de 7,15% acima da média geral, em termos da representação da renúncia sobre a arrecadação tributária, a média indica crescimento anual de apenas 0,17%, consideravelmente inferior à média geral de 0,31%. A tal fato atribui-se como aspectos relevantes as quedas sucessivas no produto nacional⁹³, apesar dos estímulos fiscais providos a diversos setores econômicos na época, e, por consequência, um crescimento mais lento da arrecadação tributária total.

Por fim, em relação aos últimos dois períodos, a tendência de comportamento das médias por governo fora similar ao observado pelo Gráfico 04, isto é, abaixo da média histórica. A média para o período 2015-2016 não apenas representara valor inferior à média total, mas também denotou crescimento anual negativo, algo que não ocorria desde o segundo mandato FHC. Por outro lado, os dois últimos anos da passagem de Temer pelo poder indicam uma estabilização do percentual que a totalidade dos gastos tributários representa sobre a arrecadação nacional total, com ligeira baixa na ordem de apenas -0,05 pontos percentuais.

Quanto a análise da evolução da representatividade dos gastos tributários em porcentagem ao PIB, a tendência de comportamento é similar as análises prévias relacionadas ao crescimento do montante de renúncias geral e ponderação a arrecadação tributária anual, principalmente em relação a esta última supracitada, vide exposto pelo Gráfico 06, disposto abaixo. No

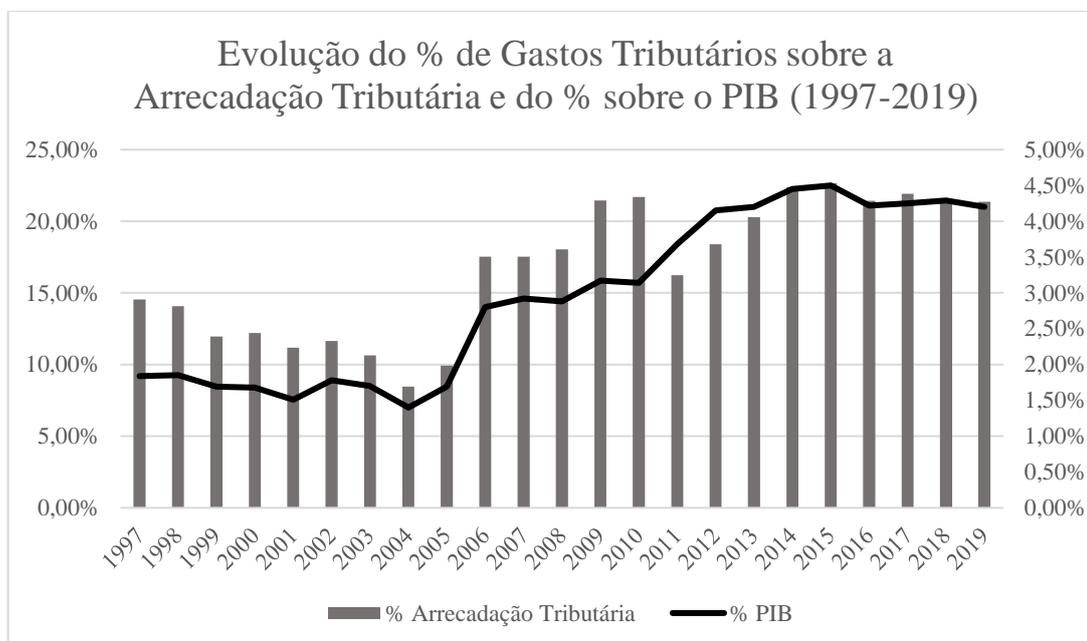
⁹² Também em termos médios, de 2009 a 2019, gastos tributários representaram cerca de 20,8% da arrecadação tributária. Desde 2009, apenas dois anos, 2011 e 2012, demonstraram tal valor inferior a casa dos 20%.

⁹³ De 2011 a 2014, a variação em do PIB em relação ano a ano demonstrava queda. Em 2011, a variação do produto fora de 4%, com queda para 1,9% em 2012. A variação crescera para 3% em 2013 apenas para nova queda no ano seguinte, atingindo apenas crescimento de 0,5% em relação ao ano anterior.

entanto, em termos da análise das variações ano a ano, torna-se cabível uma exposição similar as ponderações prévias já elucidadas.

Gráfico 06

Evolução do % de Gastos Tributários sobre a Arrecadação Tributária e do % sobre o PIB (1997-2019)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

Com a primeira variação das diferenças datada em 1998, cujo crescimento da representação de gastos tributários sobre o PIB em relação a 1997 fora de 0,01%, nos três anos seguintes, fora observada sucessiva redução da razão gastos tributários em porcentagem do produto totalizando, apenas entre 1999 e 2001, -0,34% de baixa acumulada. No entanto, já em 2002, tal como nas análises de crescimento dos gastos tributários consolidados e do percentual representativo aos tributos auferidos, encontra-se forte diferença positiva na ordem de 0,27%, a primeira acima da média de evolução geral, correspondente a 0,11%. Desta forma, este curto ciclo de atenuação do peso das isenções tributárias em relação ao produto total é pausado e, ao acrescentar o ano de 2002 a sequência previamente citada, a redução total decai para apenas -0,06%. Todos os valores estão explicitados através do Gráfico 07.

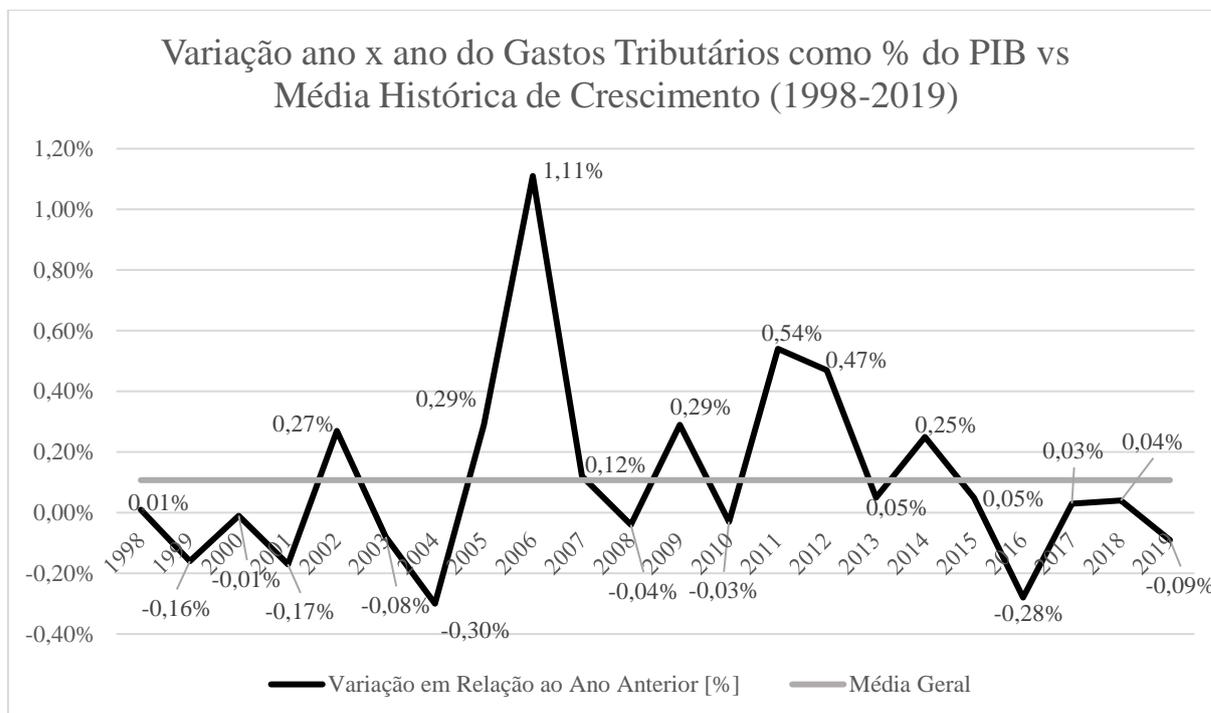
Entre 2003 e 2004 é retomada a tendência de baixa respectiva na participação sobre o PIB, com respectivas quedas de -0,08% e -0,30% para estes dois anos. Como razão para forte redução percebida em 2004 aponta-se a forte variação positiva em termos do volume do produto nacional de 5,8%⁹⁴, fator este que influenciara de maneira direta a queda do percentual

⁹⁴ Após alguns anos de variações em termos do produto, ainda que positivas, pouco expressivas, os 5,8% de crescimento em 2004 representou a primeira vez que a variação de crescimento do PIB anual ultrapassara a

analisado. Todavia, como visto na passagem do ano de 2001 para 2002, em 2005 praticamente toda redução da representação dos gastos tributários sobre o PIB apurada em 2004 fora minimizada em razão de um novo crescimento acima da média geral, desta vez da ordem de 0,29%.

Gráfico 07

Variação Anual dos Gastos Tributários em % do PIB vs Média Histórica de Crescimento



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

Já em 2006, igualmente as análises de tendência anteriormente apresentadas, obtivera-se o pico de elevação máximo de toda série, com um crescimento de 1,11% em relação ao ano anterior, isto é, um salto de 1,69% para 2,80% de gastos tributários em proporção ao PIB. Em geral, nas duas análises de tendência previamente realizadas, o exercício de 2006 representara uma ruptura com as tendências de evolução anteriores e, neste caso, não foi diferente. Em 2007 o peso sobre o PIB novamente eleva-se, mas em taxa marginalmente superior à média geral, com 0,12%. O crescimento mais modesto deve-se, principalmente, a forte avanço do produto auferido neste mesmo ano, de 6,1%. Isto posto, com a elevação direta do PIB numa alta proporção, a variação de representação da renúncia sobre ele, ainda que positiva, é minimizada.

Nos anos seguintes, além de pequenas quedas em 2008 e em 2010 de -0,04% e de -0,03%, nesta ordem, apuram-se períodos de rápido crescimento do peso das isenções sobre o PIB. Os aumentos de 0,29% em 2009, de 0,54% em 2011, de 0,47% em 2012, estes dois últimos os

casa dos cinco pontos percentuais desde o 1994, ano este que marca o início da transição monetária para o Real (IBGE, 2020c).

segundo e terceiro maiores em toda série, de 0,05 em 2013 e de 0,25% em 2014 corroboraram para içar o percentual de gastos tributários em função do produto agregado de 2,92% em 2007 para 4,45% em 2014. Tal como citado, nos casos em que uma forte ascensão do produto ocorre, as variações do peso dos gastos tributários é, conseqüentemente, atenuada. O contrário também se faz valer, tendo em vista que a elevação da taxa supracitada deu-se num momento em que o crescimento do PIB brasileiro iniciara tendência de desaceleração⁹⁵, tendência esta não replicada pela administração federal na conta de gastos tributários da época que, conforme visto na Tabela 09, denotara crescimento ininterrupto, acima da média geral, em todos estes anos supracitados.

Este período de fortes elevações começa a perder ritmo a partir do ano de 2015, com ligeiro crescimento de 0,05% da relevância sobre o PIB muito embora, neste mesmo ano, o peso dos gastos tributários sobre a representação do indicador tenha sido recorde, atingindo o patamar de 4,50% de todo produto nacional. Em 2016 ocorre a maior diminuição percebida entre as variações anuais apuradas, de -0,28% mas, de maneira diversa as reduções percebidas naqueles anos em que o PIB brasileiro apresentava expansão, a forte queda deu-se pela própria redução do montante de gastos tributários consolidados em relação ao que fora gasto no exercício anterior.

Com a retomada do crescimento do PIB, ainda que de forma vagarosa, nos anos de 2017 e 2018 notam-se sutis crescimentos na representação sobre o PIB que seriam minimizados pela baixa de -0,09% já em 2019, estabilizando o percentual na casa dos 4,2% pelo quarto exercício seguido, sendo este o menor valor encontrado desde 2013. Encerrada a observação auferida ano a ano, analisando as médias de evolução obtidas em períodos de governo obtém-se semelhanças as análises deste tipo anteriores, mas também diferenças fundamentais. Ao se apurar os dados presentes no Gráfico 08 percebe-se que no segundo governo FHC a média obtida é inferior à média de crescimento geral e ainda negativa, tal qual auferido nos Gráficos 03 e 05.

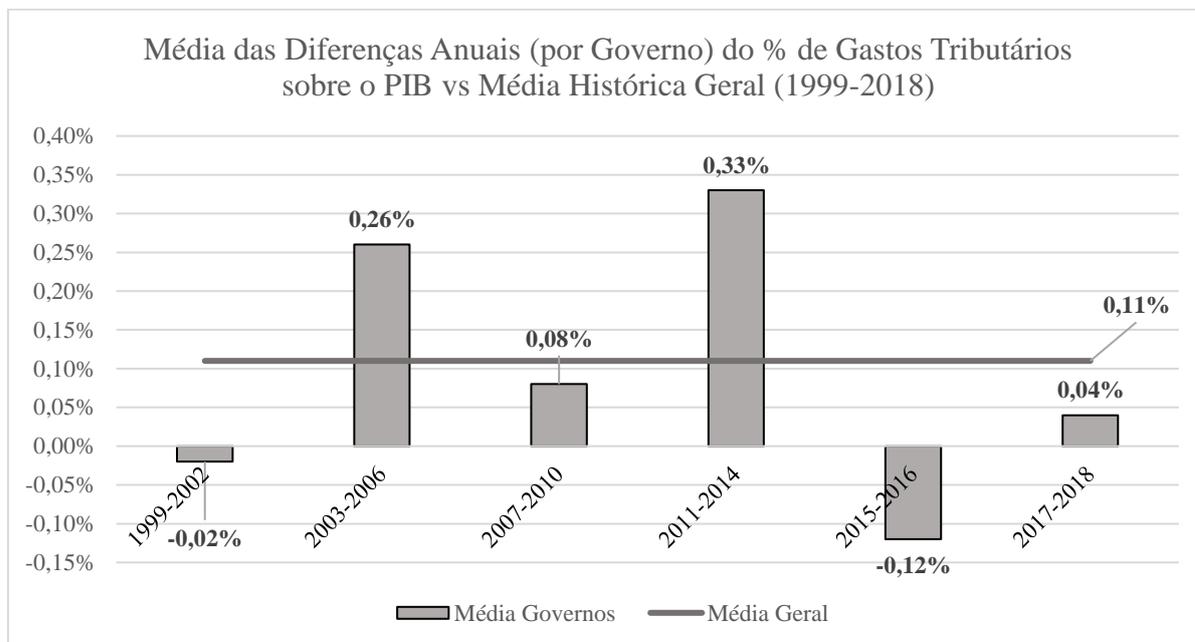
Para o primeiro governo Lula, o resultado pondera o segundo maior crescimento presenciado, embora, diferentemente das análises prévias onde tal período liderara todas as médias. A isto muito se deve os bons resultados em termos do crescimento geral do PIB para o tempo, resultados estes que continuariam ao longo de seu segundo governo, excetuando se o ano de 2009. A média encontrada para segunda etapa de Lula na presidência é inclusive inferior àquela

⁹⁵ Saindo dum forte crescimento do PIB em 2010, de 7,5%, ainda com base na série fornecida pelo Observatório de Política Fiscal, a partir de 2011 quedas expressivas são apuradas até, em 2015, culminarem na primeira baixa do PIB desde 2009, de -3,8%, sendo esta a maior queda anual desde o ano de 1990, de -4,3%.

geral de 0,11%, fato este que indica, neste momento, um crescimento do montante de gastos tributários dispendidos concomitante ao próprio crescimento do produto nacional.

Gráfico 08

Média das Diferenças Anuais (por Governo) do % de Gastos Tributários sobre o PIB vs Média Histórica Geral (1999-2018)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

A primeira administração Dilma computa a maior média de elevações anuais detectada, da ordem de 0,33%. Isto significa, em outras palavras, que para cada R\$ 100,00 de incremento sobre o PIB brasileiro no período, o montante de gastos tributários consumira novos R\$ 3,30 ano após ano. Ao contrário da tendência de elevações sequenciais do produto vistas ao longo das duas gestões Lula, o processo de retração percebido a partir de 2011 colabora diretamente para média desta etapa ser a maior, juntamente aos grandes incrementos no montante de gastos tributários da União, ao menos, até o ano de 2014, sendo estes, sabidamente, utilizados como forma de incentivos a atividade econômica que persistia em ritmo de desaceleração constante.

O período seguinte, marcado pela saída via *impeachment* de Rousseff dando lugar a Temer, representa o encerramento da evolução do percentual de gastos tributários em representação do PIB nacional, sendo este a primeira involução apurada desde a gestão tucana. Com o novo cenário de recessão econômica, a retração sequencial do PIB⁹⁶ tanto em 2015 quanto em 2016 parece ter exercido influência para um corte do orçamento de incentivos tributários

⁹⁶ Ainda em posse da série histórica das variações de volume do PIB cedida pelo Observatório de Política Fiscal, o biênio 2015-2016 representou a primeira vez em que o PIB brasileiro apresentara baixa anual acumulada desde iniciados cálculos no ano de 1947, nos respectivos valores de -3,8% e -3,6%.

distribuídos pela União. No entanto, com uma tímida retomada do crescimento presenciada nos últimos dois anos de Temer no poder, a representação de gastos tributários em percentual de participação do PIB voltaria a se elevar, ainda que, nestes dois anos, em valores abaixo da média para todo o período 1997-2019.

Resumidamente, após auferidas as análises em termos do crescimento anual geral do montante de gastos tributários, de sua representatividade sobre a arrecadação tributária e sobre o PIB, apura-se tendência similar de comportamento das curvas de evolução destes três indicadores ao longo de toda série de anos observada. Observa-se um ciclo geral, para todas as estatísticas, de baixa acumulada entre os anos de 1997 e 2004, período este marcado pelos anos finais da gestão FHC e transição para o primeiro governo de Lula. Sabidamente, o espírito de parcimônia fiscal que vigorava, ao menos, desde o estabelecimento do Real como moeda nacional, também fora traduzido para a administração da conta de gastos tributários da União onde, tal como documentos oficiais das equipes econômicas tanto tucanas como petistas (Brasil, 1998; Brasil, 2003) buscaram demonstrar, bem como relatos de autores a respeito desta etapa da nova república (Franco, 2004; Giambiagi, 2011; Bresser-Pereira, 2018).

O que se veria a partir de 2006 seria a total inversão deste ciclo de baixa/crescimento moderado. Em todos três índices auferidos, tal exercício representara o maior pico de alta observado. Em termos de crescimento dos gastos totais, o valor mais do que dobra em relação a 2005. Quanto a elevação da representação sobre a arrecadação tributária, a alta de 7,61% supera em mais de quatro pontos percentuais a segunda maior variação positiva encontrada. Já para a representatividade sobre o PIB, o ano representa a única observação onde se nota crescimento acima de 1%. Nos anos seguintes, que englobam o fim da segunda gestão Lula, o crescimento acumulado existira, ainda que em bases muito mais regulares.

Isto posto, pode-se dizer que o ano de 2006 estabelece as bases para um salto de patamar em toda trajetória de evolução dos indicadores expressivos ao montante da renúncia fiscal federal onde os fortes crescimentos presenciados pelos próximos dez anos subsequentes derivam da nova tendência iniciada neste exercício específico. Sendo assim, os grandes incrementos, ano após ano, relativo as isenções fiscais, testemunhados ao longo de, praticamente, toda passagem de Dilma pela presidência não representam, apenas, uma mudança de tendência na gestão das renúncias auferidas como mencionado por alguns autores (Mendes 2014; Schymura, 2017; Carvalho 2018; Goularti, 2019), mas sim o prosseguimento de um processo que fora herdado de seu antecessor, Lula. Já para os últimos anos da recém encerrada segunda década deste século, apurou-se para os três índices, inicialmente, a quebra do ciclo de expansão

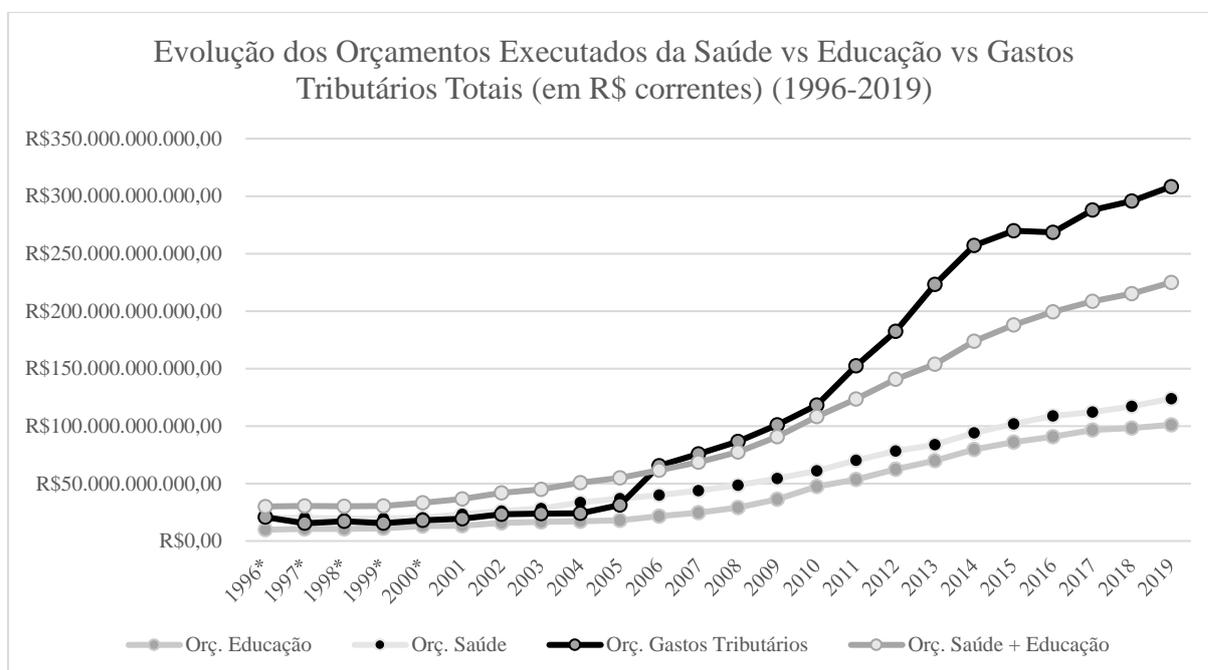
passado vindo seguida de uma ligeira retomada do crescimento do montante das isenções, porém não acompanhada das representações da renúncia fiscal sobre a arrecadação de tributos e sobre o PIB, isto muito em função da lenta recuperação do produto brasileiro vista a partir de 2017.

4.2 Evolução ano *versus* ano dos Gastos Tributários: orçamentos das áreas de Educação e Saúde *versus* Gastos Tributários Totais

Ao se contrastar o ritmo de evolução da renúncia tributária distribuída anualmente para o período 1996-2019 com as curvas de crescimento do orçamentos executados para o Ministério da Educação e da Saúde, isto é, o valor que, de fato, fora após empenho e liquidação das despesas, pago pela administração pública, o que se nota é uma etapa de proximidade entre as curvas, tal como dispostas vide Gráfico 09, para estas três contas vista entre os anos de 1996-2005 e, posteriormente, como já visto no tópico anterior, um disparo para evolução do orçamento de gastos tributários, após o exercício de 2006.

Gráfico 09

Evolução dos Orçamentos Executados da Saúde vs Educação vs Gastos Tributários Totais (em R\$ correntes) (1996-2019)



Fonte: Dados para os Orçamentos da Saúde e Educação (Câmara dos Deputados do Brasil, 2020). Dados para os Gastos Tributários Totais via Demonstrativos de Gastos Tributários da União (1996-2019). Elaborado pelo autor (2020).

Em termos das variações anuais dos valores respectivos a cada curva, expostos vide Tabela 11, para todo período estratificado, entre as duas pastas ministeriais apenas no ano de 1998 apura-se uma retração, de -3,62%, ao passo em que, como visto anteriormente, variações

negativas para os gastos tributários foram encontradas em 1997, de -25,98%, em 1999, de -10,12% e de -0,58% em 2016. Logo, com exceção para os exercícios referidos, existe uma tendência geral de elevações para todos os três orçamentos embora, para a educação e para a saúde, num ritmo de crescimento anual inferior aos 14,39% da renúncia fiscal, com respectivas taxas de 10,92% e 8,34%, tal como encontradas através dos dados dispostos.

Tabela 11

Orçamentos Executados* da Saúde vs Educação vs Gastos Tributários Totais (em R\$ correntes) e Variações Anuais (em %) (1996-2019)

Ano	Orç. Educação	Δ anual (Educ.)	Orç. Saúde	Δ anual (Saúde)	Orç. Gastos Tributários	Δ anual (G.T)
1996*	R\$ 9.860.553.024,00	-	R\$ 20.175.642.226,00	-	R\$ 20.762.821.383,00	-
1997*	R\$ 10.376.412.913,00	5,23%	R\$ 20.233.614.416,00	0,29%	R\$ 15.367.615.542,00	-25,98%*
1998*	R\$ 10.594.265.288,00	2,10%	R\$ 19.501.690.276,00	-3,62%*	R\$ 17.279.528.798,00	12,44%
1999*	R\$ 11.065.162.818,00	4,44%	R\$ 19.555.360.852,00	0,28%	R\$ 15.530.076.652,00	-10,12%*
2000*	R\$ 12.918.401.393,00	16,75%	R\$ 20.331.262.326,00	3,97%	R\$ 18.043.231.467,00	16,18%
2001	R\$ 13.234.679.546,00	2,45%	R\$ 23.228.378.505,00	14,25%	R\$ 19.334.083.148,00	7,15%
2002	R\$ 15.760.729.579,00	19,09%	R\$ 26.027.957.018,00	12,05%	R\$ 23.261.564.919,00	20,31%
2003	R\$ 16.570.771.043,00	5,14%	R\$ 28.219.878.371,00	8,42%	R\$ 23.957.719.515,00	2,99%
2004	R\$ 17.157.878.368,00	3,54%	R\$ 33.652.264.131,00	19,25%	R\$ 24.211.156.283,00	1,06%
2005	R\$ 18.082.501.460,00	5,39%	R\$ 36.845.040.043,00	9,49%	R\$ 31.288.196.343,00	29,23%
2006	R\$ 21.673.566.266,00	19,86%	R\$ 39.949.908.860,00	8,43%	R\$ 65.397.519.167,00	109,02%
2007	R\$ 24.625.885.394,00	13,62%	R\$ 43.839.983.025,00	9,74%	R\$ 75.744.655.884,00	15,82%
2008	R\$ 28.984.386.427,00	17,70%	R\$ 48.421.304.530,00	10,45%	R\$ 86.571.822.891,00	14,29%
2009	R\$ 36.388.742.029,00	25,55%	R\$ 54.319.012.577,00	12,18%	R\$ 100.991.607.352,00	16,66%
2010	R\$ 47.327.358.112,00	30,06%	R\$ 60.924.192.395,00	12,16%	R\$ 118.361.190.262,00	17,20%
2011	R\$ 53.551.493.297,00	13,15%	R\$ 70.101.574.689,00	15,06%	R\$ 152.450.400.020,00	28,80%
2012	R\$ 62.498.898.962,00	16,71%	R\$ 78.272.325.636,00	11,66%	R\$ 182.409.626.632,00	19,65%
2013	R\$ 69.913.265.639,00	11,86%	R\$ 83.825.836.819,00	7,10%	R\$ 223.310.466.756,00	22,42%
2014	R\$ 79.730.860.685,00	14,04%	R\$ 94.107.630.692,00	12,27%	R\$ 257.223.366.910,00	15,19%
2015	R\$ 86.019.861.162,00	7,89%	R\$ 101.948.914.377,00	8,33%	R\$ 269.993.559.561,00	4,96%
2016	R\$ 90.683.711.320,00	5,42%	R\$ 108.684.311.034,00	6,61%	R\$ 268.417.393.339,00	-0,58%*
2017	R\$ 96.611.127.215,00	6,54%	R\$ 112.016.409.396,00	3,07%	R\$ 287.936.182.013,00	7,27%
2018	R\$ 98.161.637.162,00	1,60%	R\$ 117.099.982.826,00	4,54%	R\$ 295.600.128.725,00	2,66%
2019	R\$ 101.092.170.222,00	2,99%	R\$ 123.856.916.956,00	5,77%	R\$ 308.362.166.423,00	4,32%
Totais	R\$ 1.032.884.319.324,00	10,92%	R\$ 1.385.139.391.976,00	8,34%	R\$ 2.901.806.079.985,00	14,39%

*: os anos de 1996-2000 referem-se as dotações para as pastas da educação e saúde dispostas na LOA referente a cada exercício. Para os anos seguintes, os valores referem-se, de fato, a execução orçamentária auferida anualmente.

Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil (2020).

Elaboração do autor (2020).

Inicialmente, observando-se o orçamento da educação, o que se percebe nos primeiros anos é um ritmo de crescimento moderado, com variações de crescimento dentro ou inferiores

a casa dos cinco pontos percentuais entre os anos de 1997 a 1999. Em termos monetários isto indica baixa expressão tendo em vista que, em 1996 o total gasto pela pasta fora de R\$ 9,86 bilhões contra R\$ 11,06 bilhões vistos em 1999. Nestes mesmos anos, por outro lado, o total em renúncia tributária distribuída havia retraído em mais de cinco bilhões de reais. Logo, apesar de tímido, o crescimento médio anual na fração para a educação fora, expressivamente, superior àquele visto em relação as desonerações fiscais⁹⁷.

Para o orçamento da saúde, ao contrário disto, nestes primeiros anos da série atesta-se uma queda orçamentária, de R\$ 620, 28 milhões de reais entre o exercício de 1996 e o de 1999. A baixa acumulada, em termos das variações, é de -3,07% que, apesar disto, expressara ritmo de involução inferior ao apurado pelo orçamento de gastos tributários. Todavia, tal baixa seria atenuada já no ano seguinte, num salto de 3,97%, e num forte ritmo de expansão entre os anos de 2001 e 2004, onde em três destes anos viu-se variações anuais superiores a casa dos 12%, maiores destaques para os 14,25% vistos em 2001 e os 19,25% encontrados em 2004. Tal expansão colaborara para um incremento de R\$ 13,32 bilhões em gastos com a saúde se comparados, diretamente, os orçamentos da área nos anos de 2000 e 2004.

Entre estes mesmos dois anos referidos, o ritmo de crescimento do orçamento da educação, por sua vez, praticamente, replica o do orçamento da renúncia. A variação auferida entre estes dois exercícios indica 32,82% de elevação acumulada para a pasta enquanto, para os gastos tributários, a alta acumulada tenha sido de 34,18%. Já para o ano de 2005, as coisas mudam de figura. Apesar dum crescimento de 5,39% em relação a 2004 e que, se comparado ao orçamento do ministério em 1996, indique quase que o dobro em recursos utilizados, este ficara abaixo dos 9,49% vistos na saúde e dos 29,23% da renúncia fiscal, maior percentual de crescimento desta última, até então.

O ano de 2006, como já visto outrora, consiste numa ruptura dum crescimento mais moderado do orçamento de gastos tributários, tendo este mais do que dobrado em relação daquele de 2005. Em função comparativa, as variações anuais dispostas no Gráfico 10 auxiliam na compreensão deste momento em específico. O crescimento no exercício fora tamanho que, mesmo se somados os orçamentos das áreas da saúde e da educação para este ano, o total da renúncia distribuída pela União lhes supera em R\$ 3,77 bilhões.

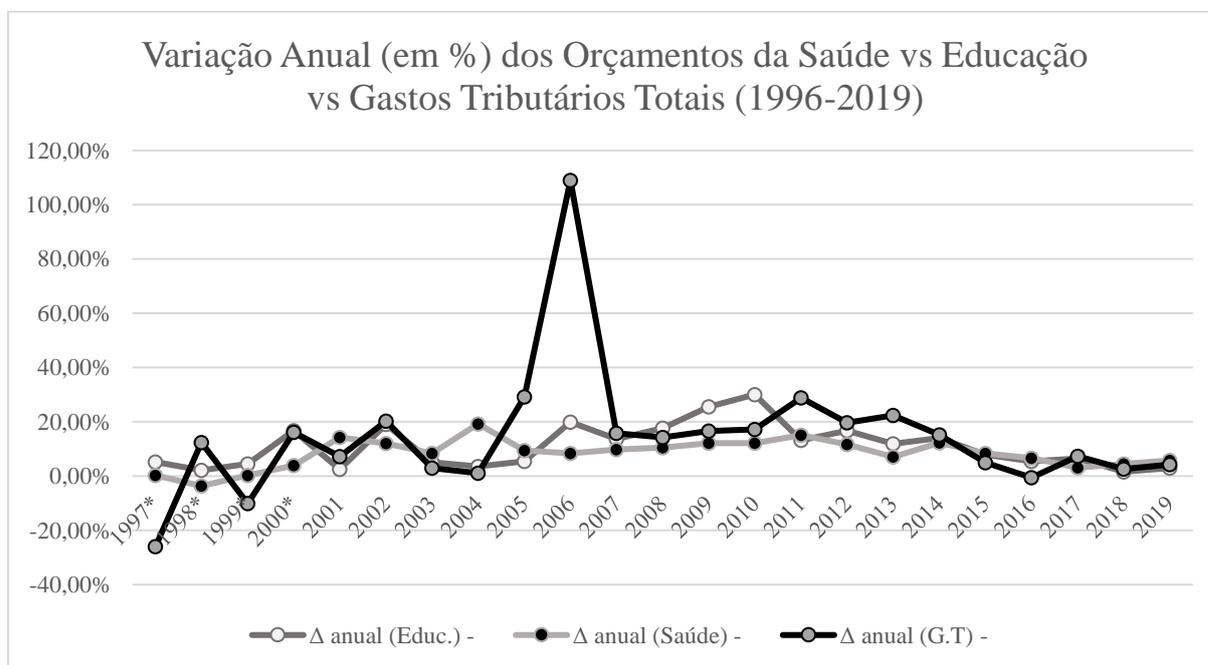
⁹⁷ Caso calcule-se uma variação média para os anos de 1996-1999 para estes dois orçamentos, os valores obtidos são de 3,93% para educação e de -7,89% para os gastos tributários.

Na pasta da educação, o ritmo de elevação da dotação orçamentária também veria início em 2006 dum processo de fortes elevações se comparadas aos exercícios anteriores, muito embora num ritmo muito mais sequencial, isto é, não apenas na virada dum ano como indica o volume das desonerações. Entre os anos de 2006 a 2014, a menor variação encontrada fora de 11,86% de crescimento do orçamento executado em 2013, com a maior variação atribuída ao ano de 2010, de 30,06% apenas numa passagem anual. Ao ano, para o período, a média das variações é de 18,06% ao ano, mais de sete pontos percentuais acima da média para toda série, de 10,92%.

Em termos monetários, este período de expansão visto para a educação consiste num salto de mais de R\$ 58,05 bilhões acrescidos no orçamento da pasta, isto é uma variação entre anos de 267,87%. Comparativamente, para que o orçamento da educação tivesse dobrado seu montante, foram necessários onze anos, isto é, de 1996 até o ano de 2006. O valor da dotação deste último ano, por sua vez, haveria de ter sido dobrado e ultrapassado já no exercício de 2010, ou seja, em menos da metade dos anos necessários para que, no passado, tal evento ocorresse.

Gráfico 10

Variação Anual dos Orçamentos da Saúde vs Educação vs Gastos Tributários Totais (1996-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

O crescimento para 2006-2014 na área educacional só não é mais impressionante do que aquele observado para o próprio montante dos gastos tributários. A variação entre os orçamentos dos anos de 2006 a 2014 expressam 293,32% de alta acumulada, a maior entre toda série. Por outro lado, o orçamento da saúde crescerá num ritmo muito mais moderado em relação aos

outros dois, numa taxa de expansão de 11% ao ano, mas ainda acima dos 8,34% se considerado todo o período 1996-2019. Com isto, a dotação orçamentária referente a pasta dobrara em relação aos R\$ 39,94 bilhões de 2006 apenas no ano de 2013, atingindo a casa dos R\$ 83,82 bilhões. A variação para os exercícios de 2006 a 2014 para a saúde expressa 135,56% de elevação, percentual que, apesar de deveras significativo, representa margens muito menores as vistas pelos montantes da educação e da desoneração tributária total.

Apesar disto, na pasta da saúde, as taxas de variação seguiram-se entre os anos de 2008 e 2012 em crescimentos anuais positivos todos superiores a casa dos dez pontos percentuais, com maior destaque ao exercício de 2015, cujos 15,06% de elevação representam a maior variação anual apurada para todos os anos da série 1996-2019. Esse forte ritmo acima dos 10% viria a ser, em parte, minimizado com uma alta de 7,10% em 2013, mas, já em 2014, tal tendência haveria de ser retomada, numa alta de 12,27%, maior taxa desde o ano de 2009.

Contudo, ainda que expressivo salto quanto aos orçamentos das pastas ministeriais, a diferença entre a soma dos orçamentos da saúde e da educação e a renúncia fiscal total para 2014 indica uma profunda disparidade, da ordem de R\$ 83,38 bilhões de reais, ou seja, valor este superior a dotação anual para a estrutura de ensino brasileira. Numa análise por pasta, o total do orçamento executado pela área da saúde correspondera a 36,59 % daquilo gasto em desonerações tributárias. Já para a pasta da educação, o percentual fora de 31%.

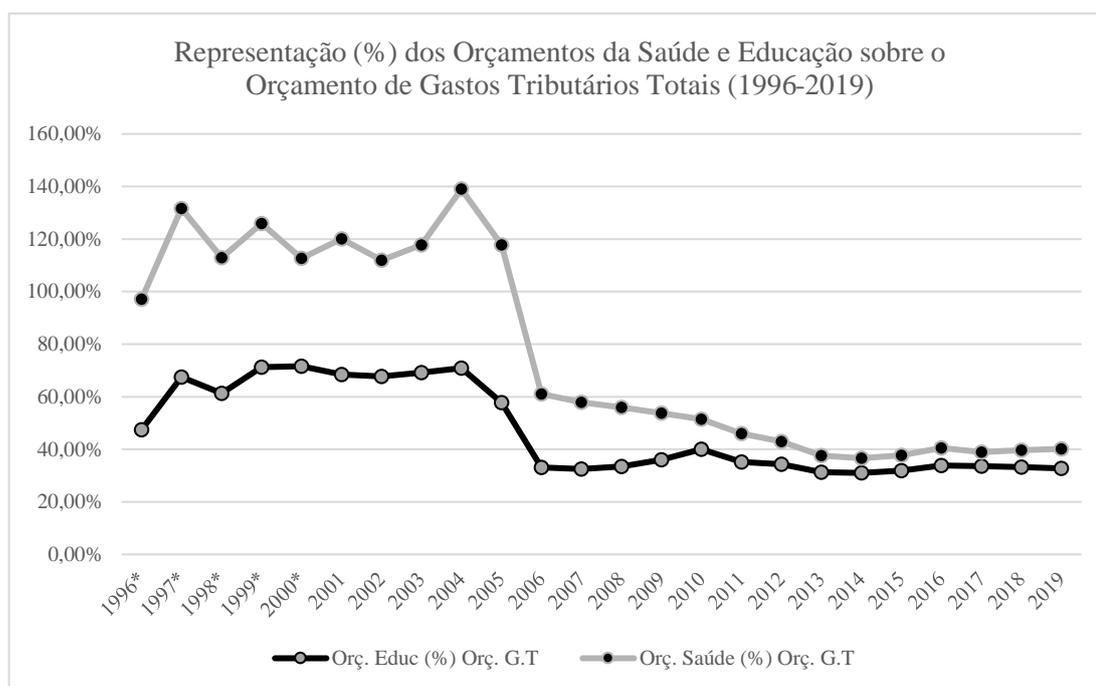
Tal como observável via Gráfico 11, 2014 representa o ano onde o percentual dos orçamentos para os dois ministérios indica menores valores de representatividade sobre a renúncia da receita tributária. Para a educação, se em boa parte do período 1996-2004 seu percentual de representação encontrava-se próximo entre os sessenta e setenta pontos percentuais, para a saúde, tais valores superavam o orçamento em desonerações em quase que 1/5 de seu referido valor. Para ambas as pastas, 2005 e 2006 indicaram forte perda sobre a representação da renúncia e, desde então, a saúde observa uma queda, inicialmente, para casa próxima aos cinquenta pontos percentuais e, mais recentemente, para os quarenta pontos. Por outro lado, desde 2006, a representação sobre a receita tributária abdicada para o ensino não alcança a casa dos 40%, estabilizando-se numa fatia inserida na casa dos trinta pontos percentuais.

Considerando tais ponderações, faz-se necessário enfatizar que, apesar do avanço em termos orçamentários vistos em ambos os ministérios, aquele visto para a renúncia fiscal, em muito o superou. Logo, a distância para a representação de cada orçamento sobre os gastos tributários totais aumentara em ritmo acelerado em termos dos valores percentuais, apesar do

progresso para saúde e, ainda mais para a educação. Noutras palavras, o crescimento visto para as pastas, a partir dos anos de 2005 e 2006, embora significativo, não fora suficiente para que estas acompanhassem o ritmo percebido para as desonerações tributárias.

Gráfico 11

Representação (em %) dos orçamentos da Saúde e Educação sobre o o orçamento de Gastos Tributários Totais (1996-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

O ritmo de fortes altas, superiores as casas dos dois dígitos percentuais, fora minorado já em 2015, com altas de 5,42%; 6,61%; e de 4,96% para os orçamentos das pastas da educação, saúde e da renúncia fiscal, nesta ordem. O processo de declínio da economia brasileira, certamente, exerce forte influência para isto, tendo em vista que, já em 2015, medidas para contenção de gastos para aquelas despesas já previstas pelo orçamento federal para as pastas da União foram implementadas pelo governo na época⁹⁸. Levando-se em consideração o fato de que, a partir de 2001, os dados das séries referentes aos orçamentos da educação e da saúde tratam dos valores, a valer, pagos para liquidação das despesas de ambos os ministérios, possivelmente,

⁹⁸ Em 2015, o corte dos gastos implementado pelo governo federal na época em que Joaquim Levy comandava o Ministério da Fazenda, em muito impactaram a pasta da educação. Do primeiro corte, de quase R\$ 600 milhões sobre os gastos discricionários anunciado ainda em janeiro, cerca de 2/3 foram nas despesas da área, com recuo de R\$ 1,7 bilhões para R\$ 1,2 bilhões. Já no mês de maio, novos cortes foram autorizados, agora de R\$ 69,9 bilhões, destes R\$ 9,42 bilhões referentes a pasta do ensino. Ainda em setembro do referido ano, a equipe econômica de Rousseff anunciara novos R\$ 26 bilhões em reduções e ainda propunha, embora sem sucesso, a criação dum imposto sobre a movimentações financeiras, nos moldes da extinta CPMF (Estado de Minas, 2015; Folha de São Paulo, 2015).

caso os cortes em 2015 não houvessem sido aprovados, as taxas de variação encontradas para as duas áreas seriam ainda maiores.

O exercício de 2016 também denota variações inferiores àquelas vistas até 2014 tendo, inclusive, para o orçamento de gastos tributários, apresentado recuo em relação ao ano de 2015, de -0,58%. Para o ano, também foram aprovados contingenciamentos⁹⁹ sobre a proposta do orçamento original testificado via LOA, e, se sabendo das dificuldades em financiar uma expansão dos gastos públicos em tempos de déficit nas contas governamentais, começara a tramitar no Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional N° 241/55, conhecida por Teto de Gastos, que buscara limitar o crescimento do orçamento da União aos valores vistos no ano anterior corrigidos pela inflação.

Neste contexto, pós aprovação da referida emenda com efeitos já para o ano fiscal seguinte, os orçamentos das três séries prosseguiram numa crescente, embora não similar ao período 2006-2014. Contudo, apesar das intenções iniciais de o nível dos incrementos dos gastos orçamentários respeitar o nível de crescimento da inflação, tal como observa-se vide Tabela 12, no ano de 2017, todas variações superaram a inflação anual de 2,91%, com a maior destas sendo a para os gastos tributários totais, de 7,27%.

Tabela 12

Variações Anuais (em %) dos Orçamentos Executados da Saúde, Educação e Gastos Tributários Totais vs IPCA (em %, acumulado 12 meses) (2017-2019)

Ano	Δ anual (Educ.)	Δ anual (Saúde)	Δ anual (G.T)	IPCA (12 meses)
2017	6,54%*	3,07%*	7,27%*	2,91%
2018	1,60%**	4,54%*	2,66%**	3,69%
2019	2,99%**	5,77%*	4,32%*	4,23%
Médias (17-19)	3,71%*	4,46%*	4,75%*	3,61%

Obs: * referem-se as taxas que ultrapassam o valor visto para o IPCA referente ao ano. ** referem-se as taxas que estão abaixo do valor visto para o IPCA referente ao ano.

Fone: Elaborado pelo autor (2020).

Para o ano de 2018, com uma inflação acumulada superior ao passado exercício, o único crescimento acima desta foi o do orçamento destinado a saúde, com 4,54% de variação positiva. A pasta da educação cresceu sua dotação em apenas 1,60%, um crescimento baixo e inferior a inflação tal como visto também em 2019, ano este em que a administração governamental

⁹⁹ Já em fevereiro de 2016, o governo federal autorizara o congelamento de R\$ 23,4 bilhões distribuídos entre todas as pastas e, destes, R\$ 2,53 bilhões para a área da saúde e R\$ 1,30 para educação (Globo, 2016a).

voltara a contingenciar recursos¹⁰⁰, já aprovados pelo orçamento anual, da área do ensino. Mesma tendência de crescimento abaixo da inflação não fora vista entre a passagem destes dois últimos anos da série para os dispêndios relativos à renúncia tributária, que crescera cerca de 0,1% a mais do que o IPCA apurado para 2019, deixando a maior alta, tal como em 2018, para o orçamento da pasta da saúde.

Por fim, estratificando os anos dispostos ao longo de toda série em função dos períodos governamentais, vide expõe-se através da Tabela 13, para a metade final do primeiro governo FHC, apenas a pasta ministerial da educação obtivera taxa de crescimento superior a inflação anual média calculada para o período. Os orçamentos do ministério da saúde e do montante das desonerações tributárias indicam não somente trajetória inferior ao IPCA médio, mas quedas totais para ambas as dotações em razão monetária.

Ao longo da segunda administração de FHC, em contrapartida, todas três trajetórias orçamentárias expressam taxas de variação positivas, muito embora apenas os 10,68% de crescimento médio, ao ano, vistos para a educação representam percentual que ultrapassara a média das variações encontradas para a inflação, na época.

Tabela 13

Variações Anuais (em %) dos Orçamentos Executados da Saúde, Educação e Gastos Tributários Totais por Período de Governo vs IPCA médio a.a (em %)

Anos de Governos	Δ média a.a (Educ.)	Δ média a.a (Saúde)	Δ média a.a (G.T)	IPCA médio a.a (%)*
1997-1998	3,67%	-1,67%*	-6,77%*	3,38%
1999-2002	10,68%	7,64%	8,38%	8,43%
2003-2006	8,48%	11,40%	35,57%	6,23%
2007-2010	21,73%	11,13%	15,99%	5,02%
2011-2014	13,94%	11,52%	21,52%	6,00%
2015-2016	6,65%	7,47%	2,19%	8,15%
2017-2018	4,07%	3,80%	4,97%	3,30%

Obs: *: Calculado através da soma entre todas as taxas para o IPCA mensais encontradas para os meses de abrangência dos períodos e dividido pelo nº de anos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Tal como já anteriormente citado, os governos de Cardoso, comumente, são reconhecidos por uma conduta de política econômica/fiscal de moderação em relação a expansão geral dos

¹⁰⁰ Em abril de 2019, o governo federal anunciara contingenciamento na casa dos R\$ 1,7 bilhão sobre gastos tipificados como não obrigatórios das universidades e institutos federais. Segundo o ministro da pasta da educação da época, Abraham Weintraub, indicara que instituições cujo desempenho acadêmico expressasse valores aquém dos esperados pelo ministério e que promovessem “balbúrdia” em locais sob sua jurisdição seriam aquelas maiores prejudicadas (O Estado de São Paulo, 2019b; Globo, 2019).

gastos públicos (Bresser-Pereira, 2018) e, apesar da PEC do Teto dos Gastos ter sido aprovada após mais de vinte anos do começo de sua administração, pode-se dizer que a expansão orçamentária para todos os três custeios houvera respeitado e acompanhado a trajetória da curva de inflação, muito embora esta última tenha elevado-se em mais de cinco pontos percentuais em relação daquela vista para o período antecessor.

Entre os anos de 2003 e 2006, primeira passagem de Lula pela presidência, embora baixas perceptíveis no ritmo de expansão dos preços gerais da economia, em todos os três orçamentos a elevação média ultrapassara os 6,23%, com maior destaque para o orçamento das desonerações tributárias, com 35,57% de crescimento médio ao ano, alavancado, principalmente, pelos anos de 2005 e 2006. Já para o segundo governo Lula, com um compasso ainda menor para a inflação, denota forte destaque aos 21,73% de variação anual média para a pasta do ensino, crescimento percentual este quase que o dobro daquele visto para a saúde, de 11,52%, esta sendo a maior taxa de crescimento ao ano do montante de recursos executados pela área.

Após um crescimento da ordem de 15,99%, significativamente inferior ao observado entre o período 2003-2006, a taxa de expansão do orçamento relativo aos gastos tributários retoma a liderança entre todas trajetórias, com 21,52% de elevação orçamentária média ao ano, ao longo do primeiro governo de Rousseff. O ritmo de altas para a pasta da educação também fora reduzido, mas ainda suficiente para cravar 13,94% de incrementos médios, mais de dois pontos percentuais superior aos 11,52% expressados pela saúde. Porém, entre os anos de 2015 e 2016, a inflação brasileira disparava, ao passo em que os resultados das contas públicas representavam déficits sucessivos, série esta iniciada ainda em 2014¹⁰¹. Destarte, o crescimento orçamentário para os três custeios amargara taxas, em muito, inferiores àquelas passadas consistindo, para todos, nas menores variações notáveis desde o período 1997-1998.

Com a retração do consumo e, dada elevação do desemprego e redução geral da renda média da população por razão do estado geral da economia ao longo dos anos de 2015 e 2016, consequentemente, da inflação média para 2017-2018, todos os três orçamentos voltam a explicitar taxas de variações anuais superiores ao IPCA médio calculado. Em suma, é possível atestar que as trajetórias de expansão orçamentária para as três pastas retomam um ritmo de

¹⁰¹ Com a baixa de R\$ 32,54 bilhões para o resultado primário do governo em 2014, inaugura-se uma sequência de déficits apurados até o exercício de 2019, ano este em que a baixa geral fora de R\$ 61,87 bilhões, isto é, 0,85% do PIB para mesmo ano, o pior resultado visto em toda história econômica brasileira (Valor Econômico, 2020).

acréscimos mais ponderados, tal como já visto nas administrações tucanas. Todavia, de maneira diversa ao passado, mais longíquo, nos anos mais recentes a reversão das trajetórias não dá-se por conta duma conduta específica em política econômica, mas sim pela imposição legal e, agora, constitucional.

4.3 Evolução ano *versus* ano dos Gastos Tributários: trajetória das distribuições da renúncia por regiões do Brasil

Ao apurar-se o curso da distribuição das desonerações tributárias ao longo dos últimos 23 anos tendências de comportamento esclarecedoras acabam por surgir. No entanto, é necessário frisar que, para auferir as variações e médias anuais/regionais, o ano de *start* para as séries fora o exercício de 1997, tendo em vista que, ao longo das datas anteriores, os órgãos de controle não disponibilizavam a distribuição dos gastos tributários por regiões do país, constando apenas valores totais referentes a União. Dispostos na Tabela 14, se apresentam os dados relacionados a trajetória em termos de valores monetários e das variações percentuais anuais apuradas para todas as regiões do Brasil, em relevância da partição do montante distribuído de isenções tributárias.

Numa observação rápida, em relação as informações monetárias, a maior evolução apurada ano *versus* ano em termos da distribuição dos valores concedidos em desonerações encontra-se na região Sudeste do país, seguida pelas regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte, nesta ordem. No entanto, apesar duma evolução média anual de cerca de R\$ 6,66 bilhões, a variação anual de crescimento do Sudeste do Brasil encontra-se atrás da encontrada para a região Centro-Oeste em mais de oito pontos percentuais, 26,39% contra 18,04%. Regiões Sul com 17,54% de crescimento, Nordeste com 16,11% e Norte com 12,39% completam a ordem sequencial.

Ainda sobre a observação das distribuições em moeda, é possível identificar maiores oscilações em termos de baixas, ao longo dos anos, na região Norte, enquanto as maiores oscilações em termos de altas são encontradas na Região Centro-Oeste. É interessante notar que nos anos iniciais da série observada a cessão de renúncia fiscal para esta última região representava a menor fatia de toda distribuição, não chegando sequer a casa do R\$ 0,5 bilhão em 1997.

Contudo, no exercício de 2018, o montante direcionado a região central do país já ultrapassara aquilo destinado a região Norte, com R\$ 33,32 bilhões destinados contra R\$ 31,71 bilhões. Desde que o ritmo de evolução anual para o Centro-Oeste permaneça constante, isto é,

em taxas de crescimento próximas a encontrada para toda série, regiões Nordeste e Sul deverão ser ultrapassadas nos próximos três e cinco exercícios fiscais, respectivamente¹⁰².

Em termos da dotação repartida percentualmente, noutros termos, a fatia do bolo referente a cada região da renúncia fiscal total distribuída pela União, dados referentes constam na Tabela 14 em sequência. Ao se observar a tendência dos repasses à região Norte, o que se percebe é um processo de forte declínio ao longo de toda série.

Tabela 14

Evolução da Distribuição de Gastos Tributários por Regiões do Brasil em moeda (x R\$ 1 milhão) e Variações Anuais (%) (1997-2019)

Ano	Região Norte	DIF anual (Norte)	Δ anual (Norte)	Região Nordeste	DIF anual (Nordeste)	Δ anual (Nordeste)	Região Centro-Oeste	DIF anual (C-O)	Δ anual (C-O)
1997	R\$ 4.261	-	-	R\$ 2.140	-	-	R\$ 445	-	-
1998	R\$ 4.585	R\$ 324	7,60%	R\$ 2.375	R\$ 235	10,99%	R\$ 600	R\$ 154	34,78%
1999	R\$ 3.612	-R\$ 973*	-21,23%*	R\$ 1.805	-R\$ 570*	-24,01%*	R\$ 587	-R\$ 13*	-2,20%*
2000	R\$ 3.218	-R\$ 393*	-10,89%*	R\$ 2.104	R\$ 299	16,57%	R\$ 788	R\$ 201	34,27%
2001	R\$ 4.563	R\$ 1.344	41,78%	R\$ 2.345	R\$ 241	11,47%	R\$ 725	-R\$ 63*	-8,01%*
2002	R\$ 5.286	R\$ 722	15,84%	R\$ 2.284	-R\$ 60*	-2,60%*	R\$ 827	R\$ 101	14,05%
2003	R\$ 5.099	-R\$ 186*	-3,53%*	R\$ 3.022	R\$ 737	32,26%	R\$ 1.130	R\$ 303	36,62%
2004	R\$ 4.853	-R\$ 246*	-4,83%*	R\$ 2.480	-R\$ 541*	-17,93%*	R\$ 1.264	R\$ 133	11,84%
2005	R\$ 6.437	R\$ 1.584	32,64%	R\$ 3.978	R\$ 1.498	60,41%	R\$ 3.833	R\$ 2.569	203,20%
2006	R\$ 14.285	R\$ 7.847	121,90%	R\$ 6.638	R\$ 2.659	66,84%	R\$ 3.286	-R\$ 546*	-14,26%*
2007	R\$ 15.271	R\$ 986	6,91%	R\$ 8.252	R\$ 1.614	24,32%	R\$ 4.000	R\$ 714	21,72%
2008	R\$ 17.895	R\$ 2.623	17,18%	R\$ 9.356	R\$ 1.104	13,38%	R\$ 4.859	R\$ 858	21,47%
2009	R\$ 16.560	-R\$ 1.335*	-7,46%*	R\$ 11.731	R\$ 2.375	25,39%	R\$ 6.378	R\$ 1.518	31,25%
2010	R\$ 21.401	R\$ 4.841	29,23%	R\$ 14.788	R\$ 3.056	26,05%	R\$ 7.893	R\$ 1.515	23,75%
2011	R\$ 24.172	R\$ 2.770	12,95%	R\$ 18.481	R\$ 3.692	24,97%	R\$ 10.664	R\$ 2.770	35,10%
2012	R\$ 26.736	R\$ 2.564	10,61%	R\$ 22.115	R\$ 3.633	19,66%	R\$ 13.082	R\$ 2.417	22,67%
2013	R\$ 30.953	R\$ 4.217	15,77%	R\$ 25.107	R\$ 2.992	13,53%	R\$ 16.255	R\$ 3.173	24,25%
2014	R\$ 32.312	R\$ 1.358	4,39%	R\$ 29.343	R\$ 4.235	16,87%	R\$ 18.239	R\$ 1.983	12,20%
2015	R\$ 30.823	-R\$ 1.489*	-4,61%*	R\$ 35.232	R\$ 5.889	20,07%	R\$ 29.511	R\$ 11.272	61,80%
2016	R\$ 30.019	-R\$ 803*	-2,61%*	R\$ 33.668	-R\$ 1.564*	-4,44%*	R\$ 28.409	-R\$ 1.101*	-3,73%*
2017	R\$ 28.722	-R\$ 1.297*	-4,32%*	R\$ 36.431	R\$ 2.763	8,21%	R\$ 25.960	-R\$ 2.449*	-8,62%*
2018	R\$ 31.719	R\$ 2.997	10,44%	R\$ 40.471	R\$ 4.039	11,09%	R\$ 33.325	R\$ 7.365	28,37%
2019	R\$ 33.256	R\$ 1.536	4,84%	R\$ 40.983	R\$ 5.123	1,27%	R\$ 33.366	R\$ 41	0,12%
Médias Regiões		R\$ 1.317	12,39%	-	R\$ 1.765	16,11%	-	R\$ 1.496	26,39%

Continua

¹⁰² Considerando um crescimento futuro equivalente as médias totais de evolução percentual encontradas para as três regiões, já em 2022 a região Centro-Oeste receberia a destinação de cerca de R\$ 67 bilhões em gastos tributários enquanto, na região Nordeste, o repasse seria da ordem de R\$ 66 bilhões. Em 2024, seguindo mesma ordem, a região Sul receberia cerca de R\$ 107 bilhões em desonerações frente aos R\$ 108 bilhões esperados para a região central do país. Tendo ainda em vista que no período 2009-2019 as médias de crescimento para Centro-Oeste, Nordeste e Sul são de, respectivamente 19,59%; 13,98%; e 14,79% tal cenário, mesmo se considerando médias para anos mais recentes, tal cenário apresenta-se como deveras provável.

Ano	Região Sudeste	DIF anual (Sudeste)	Δ anual (Sudeste)	Região Sul	DIF anual (Sul)	Δ anual (Sul)
1997	R\$ 6.570	-	-	R\$ 1.949	-	-
1998	R\$ 7.605	R\$ 1.035	15,76%	R\$ 2.111	R\$ 162	8,32%
1999	R\$ 7.729	R\$ 123	1,62%	R\$ 1.796	R\$ 315*	-14,95%*
2000	R\$ 9.643	R\$ 1.914	24,78%	R\$ 2.287	R\$ 491	27,35%
2001	R\$ 9.240	R\$ 403*	-4,18%*	R\$ 2.458	R\$ 171	7,48%
2002	R\$ 11.773	R\$ 2.532	27,41%	R\$ 3.089	R\$ 630	25,66%
2003	R\$ 11.620	R\$ 153*	-1,30%*	R\$ 3.085	R\$ 4*	-0,14%*
2004	R\$ 12.472	R\$ 852	7,34%	R\$ 3.140	R\$ 55	1,79%
2005	R\$ 13.366	R\$ 894	7,17%	R\$ 3.671	R\$ 530	16,90%
2006	R\$ 33.582	R\$ 20.215	151,23%	R\$ 7.605	R\$ 3.933	107,14%
2007	R\$ 38.787	R\$ 5.204	15,50%	R\$ 8.982	R\$ 1.377	18,11%
2008	R\$ 42.392	R\$ 3.605	9,29%	R\$ 12.067	R\$ 3.085	34,35%
2009	R\$ 51.039	R\$ 8.646	20,40%	R\$ 15.281	R\$ 3.213	26,63%
2010	R\$ 57.202	R\$ 6.163	12,08%	R\$ 17.074	R\$ 17.933	11,74%
2011	R\$ 75.146	R\$ 17.943	31,37%	R\$ 23.986	R\$ 6.911	40,48%
2012	R\$ 90.838	R\$ 15.691	20,88%	R\$ 29.637	R\$ 5.651	23,56%
2013	R\$ 115.562	R\$ 24.724	27,22%	R\$ 35.431	R\$ 5.794	19,55%
2014	R\$ 135.877	R\$ 20.315	17,58%	R\$ 41.450	R\$ 6.019	16,99%
2015	R\$ 135.553	R\$ 324*	-0,24%*	R\$ 38.932	R\$ 2.518*	-6,07%*
2016	R\$ 135.960	R\$ 406	0,30%	R\$ 40.359	R\$ 1.426	3,66%
2017	R\$ 151.533	R\$ 15.572	11,45%	R\$ 45.289	R\$ 4.930	12,22%
2018	R\$ 145.087	R\$ 6.445*	-4,25%*	R\$ 44.995	R\$ 293*	-0,65%*
2019	R\$ 153.197	R\$ 8.109	5,59%	R\$ 47.557	R\$ 2.562	5,69%
Média Regiões		R\$ 6.664	18,04%	-	R\$ 2.073	17,54%

Fonte: Demonstrativos dos Gastos Tributários da União via Projeto de Lei Orçamentária Anual de 1997 a 2005; Demonstrativos dos Gastos Tributários da União via Bases Efetivas de 2006 a 2019. Sintetizado pelo autor (2020).

Isto parece fazer sentido, tendo em vista indicações da própria equipe econômica do governo FHC na época (Brasil, 1998) bem como de diversos autores (Bresser-Pereira, 1997; Suzigan & Furtado, 2006; Bresser-Pereira & Marconi, 2009; Giambiagi et. al., 2011; Squeff, 2012; Lacerda et. al., 2013; Goularti, 2019) duma fase de desindustrialização nacional, pós abertura comercial ainda no governo Collor, o que, por conseguinte, impactara diversos setores da indústria sediados, principalmente, na Zona Franca de Manaus. Dados para todas as regiões e anos apurados estão acessíveis vide Tabela 15.

O desmembramento da estrutura de incentivos tributários cedidos a região Norte já destaca-se a partir das três primeiras variações anuais computadas que, caso somadas, indicam quase dez pontos percentuais¹⁰³ de rebaixamento do repasse. É necessário ainda frisar que, considerando todo o período 1998-2019, a região Norte é aquela que elenca o maior número de anos onde quedas foram identificadas, totalizando quatorze anos de redução da porcentagem da renúncia recebida, destes doze anos de queda acumulada entre anos seguintes.

¹⁰³ Precisamente, a soma das variações negativas apuradas em 1998, 1999 e 2000 totalizam -9,89%.

Tabela 15

Evolução da Distribuição de Gastos Tributários por Regiões do Brasil (em %) e Variações Anuais (1997-2019)

Ano	Norte	Δ (ano)	Nordeste	Δ (ano)	Centro-Oeste	Δ (ano)	Sudeste	Δ (ano)	Sul	Δ (ano)
1997	27,73%	-	13,93%	-	2,90%	-	42,76%	-	12,69%	-
1998	26,54%	-1,19%*	13,75%	-0,18%*	3,48%	0,58%	44,02%	1,26%	12,22%	-0,47%*
1999	23,26%	-3,28%*	11,62%	-2,13%*	3,78%	0,30%	49,77%	5,75%	11,57%	-0,65%*
2000	17,84%	-5,42%*	11,68%	0,06%	4,37%	0,59%	53,45%	3,68%	12,68%	1,11%
2001	23,60%	5,76%	12,13%	0,45%	3,75%	-0,62%*	47,79%	-5,66%*	12,72%	0,04%
2002	22,73%	-0,87%	9,82%	-2,31%*	3,56%	-0,19%*	50,61%	2,82%	13,28%	0,56%
2003	21,29%	-1,44%*	12,61%	2,79%	4,72%	1,16%	48,50%	-2,11%*	12,88%	-0,40%*
2004	20,05%	-1,24%*	10,24%	-2,37%*	5,22%	0,50%	51,52%	3,02%	12,97%	0,09%
2005	20,58%	0,53%	12,72%	2,48%	12,25%	7,03%	42,72%	-8,80%*	11,73%	-1,24%*
2006	21,84%	1,26%	10,15%	-2,57%*	5,03%	-7,22%*	51,35%	8,63%	11,63%	-0,10%*
2007	20,16%	-1,68%*	10,89%	0,74%	5,28%	0,26%	51,21%	-0,14%*	11,86%	0,23%
2008	20,67%	0,51%	10,81%	-0,09%*	5,61%	0,33%	48,97%	-2,24%*	13,94%	2,08%
2009	16,40%	-4,27%*	11,62%	0,81%	6,32%	0,71%	50,54%	1,57%	15,13%	1,19%
2010	18,08%	1,68%	12,49%	0,87%	6,67%	0,35%	48,33%	-2,21%*	14,43%	-0,70%*
2012	14,66%	-1,20%*	12,12%	0,00%	7,17%	0,17%	49,80%	0,51%	16,25%	0,52%
2013	13,86%	-0,80%*	11,24%	-0,88%*	7,28%	0,11%	51,75%	1,95%	15,87%	-0,38%*
2014	12,56%	-1,30%*	11,41%	0,17%	7,09%	-0,19%*	52,82%	1,07%	16,11%	0,24%
2015	11,41%	-1,15%*	13,05%	1,64%	10,93%	3,84%	50,19%	-2,63%*	14,42%	-1,69%*
2016	11,18%	-0,23%*	12,54%	-0,51%*	10,58%	-0,35%*	50,65%	0,46%	15,04%	0,62%
2017	9,98%	-1,21%*	12,65%	0,11%	9,02%	-1,57%*	52,63%	1,97%	15,73%	0,69%
2018	10,73%	0,76%	13,69%	1,04%	11,27%	2,26%	49,08%	-3,54%*	15,22%	-0,51%*
2019	10,78%	0,05%	13,29%	-0,40%*	10,82%	-0,45%*	49,68%	0,60%	15,42%	0,20%
Médias	-	-0,77%*	-	-0,03%*	-	0,36%	-	0,31%	-	0,12%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Porém, a redução de -5,42% vista no ano de 2000 teve, em contrapartida, crescimento quase que equivalente no exercício seguinte, cuja alta totalizou 5,76%. Em suma, ao deixar o governo ao fim do ano de 2002, a gestão de FHC reduzira em 5% o percentual de repasse registrado em 1997 para a região.

Nos anos seguintes, o percentual de 22,73% deixado por Cardoso sofrera ligeira queda acumulada, mas não suficiente para uma apuração menor do que 20% de participação. Desta forma, é possível dizer que, ao menos até o ano de 2008, o percentual destinado a região Norte tenha se mantido relativamente estável, num ritmo de baixa inferior aos últimos anos da década de 1990. Todavia, o ano de 2009 representa o principal marco de variação negativa em toda série com queda de -4,27% apenas no exercício supracitado. A isto em muito se atribui a contração do PIB no período e, em função disto, a baixa da produção industrial nacional¹⁰⁴ cujo

¹⁰⁴ Segundo dados do IPEA (2020B), de janeiro a dezembro do ano de 2009, nos dez primeiros meses a produção industrial brasileira registrara baixas ininterruptas em termos de volume, com uma sutil recuperação em novembro e dezembro. A baixa acumulada para os doze meses do ano é de -6,74%.

grande polo situa-se na cidade de Manaus, bem como os resultados da própria reorientação da política de tratamento à indústria por parte do governo federal com a substituição da PITCE pela PDP, esta última, vide discorrido ao longo do capítulo 2.7.5 desta dissertação, muito mais abrangente aos setores do comércio e prestação de serviços e daquelas indústrias de baixo valor agregado a produção.

Desde então, com exceção para uma pequena elevação percebida no ano de 2010, um período de reduções sequenciais da renúncia fiscal cedida a região Norte é auferido entre 2011 e 2017. Para apenas este período, a redução acumulada fora de mais de oito pontos percentuais, saindo de 15,86% para apenas 9,98% de fatia de participação recebida. Para reflexão, apenas no ano de 2002 na região Nordeste outra região que não a Centro-Oeste do Brasil constatou fatia de recebimento sobre o montante da desoneração tributária inferior a 10%. A trajetória de declínio viria a ser interrompida apenas em 2018, cuja variação em relação ao ano anterior foi de 0,76%, prosseguida em 2019, mas em nível consideravelmente menor, da ordem de 0,05%.

Para a região Nordeste do país, o que se percebe ao analisar o comportamento da série é um processo de estagnação geral do percentual de renúncia fiscal distribuído pela região. Tal tendência evidencia-se ao apurar que sua maior dotação de 13,93%, vista em 1997, possui apenas cerca de quatro pontos percentuais a menos que a porcentagem mínima, auferida em 2002, de 9,82%. Comparativamente, a diferença entre o maior e o menor percentual de repasse percebido na região Norte indica uma queda de mais de 17%¹⁰⁵. Por outro lado, tal como visto nesta outra região, nos primeiros anos da série referente ao Nordeste o que se vê é uma contínua redução do repasse em desonerações, com maiores variações negativas nos anos de 1999, com -2,13%, e em 2002, com -2,31%. Em termos da média de crescimento geral, esta fora negativa em -0,03%, sendo a única baixa acumulada, em conjunto a região Norte, para os totais percentuais.

É interessante notar que, tanto para região Nordeste quanto para a Norte, as variações anuais negativas detém forte efeito, principalmente, a partir da passagem entre os anos de 2001 e 2002, período este marcado pela extinção conjunto das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia através da Medida Provisória N° 2.199-14/2001, ainda durante o governo FHC. Apesar duma alta de 2,79% apurada ainda em 2003, o que se viria já em 2004 seria uma queda quase equivalente de -2,37%, iniciando-se, assim, uma sequência de

¹⁰⁵ Como anteriormente visto, no ano de 1997, a região Norte recebera 27,73% de toda renúncia fiscal nacional. Já em 2007, este valor era de apenas 9,98%, isto é, uma diferença total de 17,75%.

cinco anos onde o percentual do montante total das desonerações tributárias distribuído a região Nordeste sequer houvesse superado a casa dos dez pontos percentuais.

No entanto, pós Lei Complementar Nº 125/2007 que instituiu as bases de recriação da SUDENE¹⁰⁶ o que se percebe é o início dum processo de retomada do crescimento do percentual repassado ao Nordeste, ainda que em margens de crescimento anuais tímidas, mas ainda sim mais próximas daqueles percentuais vistos ao começo da série. Em termos da média de variação geral, caso se considere o período 1998-2006 a variação anual indica quedas da ordem de -0,42. Em contrapartida, a variação média anual para o período 2007-2019 atesta um crescimento na casa dos 0,24%, valor este maior que a média geral obtido para região Sul, de 0,12%.

Entretanto, mesmo com seu reestabelecimento, a superintendência Nordestina não parece ter exercido maior influência para um aumento progressivo da representatividade da região pois, tal como citado, percebe-se apenas uma reparação aos patamares de destinação percentual vistos ao fim dos anos 1990, longe daquela relevância percebida ao longo da década de 1960, principalmente entre os anos de 1962 e 1964 onde o idealizador das superintendências, Celso Furtado, fora ministro do planejamento durante o governo Goulart. Tal indicação faz-se mais bem compreendida ao apurar a tendência a diante do ano de 2015, este sendo o primeiro ano desde 2005 que houvera computado variação positiva acima de 1%. Já em relação ao último biênio, 2018-2019, estes representam a primeira vez desde 1997-1998 que a região Nordeste recebera mais de 13% do total das desonerações distribuídas pela União.

A trajetória de comportamento da destinação da renúncia à região Centro-Oeste, por outro lado, é contrastada, de maneira inversa, ao processo de forte queda identificado na região Norte, encontrando-se uma média de crescimento anual de 0,36% no percentual de gastos tributários auferidos, a maior para todas as regiões do país. Historicamente, a região que detinha a menor participação entre todas as cinco até o ano de 2018 onde ultrapassara a região Norte, o Centro-Oeste denota uma trajetória de evoluções anuais constantes, evidenciada pelo fato de apenas em sete dos vinte e dois exercícios se ter encontrado variações negativas onde, com a exceção dos anos de 2006 e 2017, nenhuma superior a 1%.

Entre os anos de 1997 e 2004, percebe-se um salto de respectivos 2,90% a 5,22% no total de desonerações destinados a região, isto é, quase que dobrando sua relevância entre as demais regiões. Este percentual é içado a 12,25% em 2005 após o crescimento de mais de 7,03% em relação ao ano de 2004 este devido, quase que em sua totalidade dum grande salto em termos

¹⁰⁶ Com a Lei Complementar Nº 124/2007 a SUDAM também houvera de ser reinstituída.

das desonerações referentes ao IRPF onde, apenas para esta conta, o gasto tenha variado em mais de 300%¹⁰⁷. Todavia, com um recuo de -7,22% no recebimento total, o Centro-Oeste voltara em 2006 a um ciclo de expansão contínua, mas em bases muito mais próximas a média de crescimento entre os anos, alcançando a representação de 7% ainda em 2011.

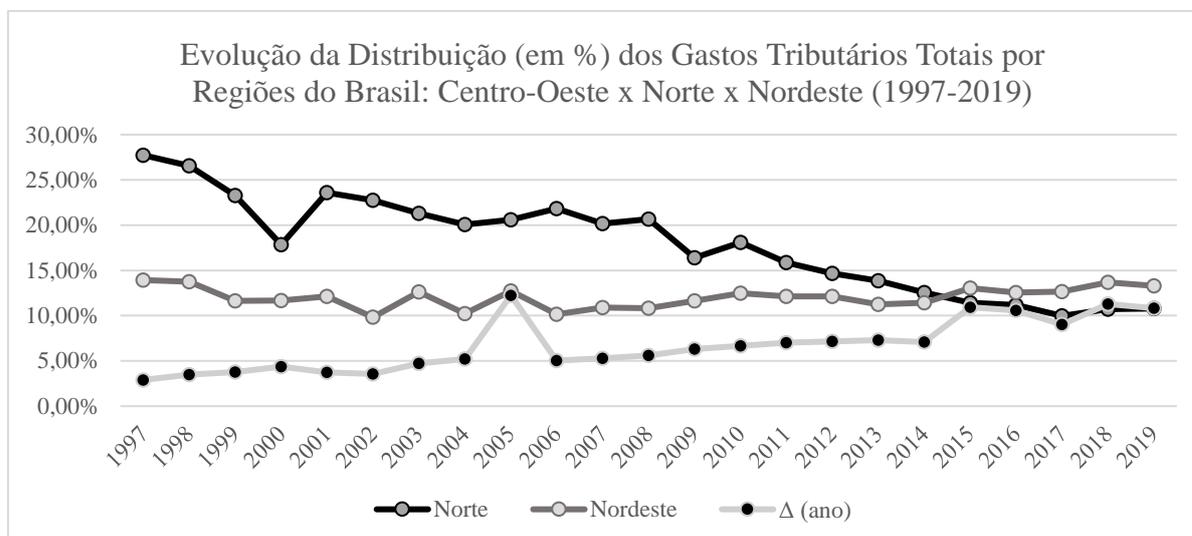
Com uma evolução controlada para o período 2011-2014, a trajetória do percentual destinado a região central do país apresenta um pico de crescimento no ano de 2015, atingindo, pela primeira vez, dotação superior aos 10%. A isto, faz-se necessário recordar da outorga da Lei Nº 12.839/2013 que reduzira a zero uma série de tarifas e percentuais de contribuições tais como o PIS/COFINS para a venda e importação de produtos relativos à cesta básica nacional. Sabidamente, a região Centro-Oeste é caracterizada pela produção agropecuária e, portanto, alguns dos setores de negócios localizados na área foram diretamente beneficiados por tais medidas da parte do governo. Logo, para os anos seguintes, apesar duma baixa vista em 2017, fazia ser uma questão de tempo para que o Centro-Oeste superasse o volume de recursos direcionado a região Norte do país, algo que acontecera já em 2018, prosseguindo para o exercício seguinte.

Contrapondo-se as trajetórias dos repasses percentuais destinados as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, tal qual exemplificado pelo Gráfico 12, o que se percebe é uma verdadeira reorientação das políticas econômicas as quais tais regiões experimentaram desde o final da primeira metade e ao longo de toda segunda etapa do século XX. Se, por um lado, regiões Norte e Nordeste detinham elevada atenção quanto a indução de seu desenvolvimento, este visto como vital para uma série de autores (Campos, 1963; Furtado, 1959/2009; Furtado, 1966; Tavares & Belluzzo, 1984; Bresser-Pereira, 1997), e sendo uma das ferramentas para o fomento das atividades econômicas a distribuição dos estímulos tributários, tais regiões passaram a ou perdê-los, no caso da região Norte, ou ter seu repasse estagnado, no caso do Nordeste.

¹⁰⁷ Com novas regras para a declaração de isento do IRPF estabelecidas em 2015, entre elas o aumento de 15 para 24 dos códigos de pagamentos efetuados, bem como de incrementos sobre a digitalização do sistema de prestação de contas através do certificado digital (Receita Federal, 2005), em todas as regiões excetuando-se a Sudeste, o volume de desonerações elevou-se, com liderança para o Centro-Oeste, num salto de R\$ 851 milhões auferidos em 2004 para R\$ 3,02 bilhões em 2005.

Gráfico 12

Evolução da Distribuição (em %) dos Gastos Tributários Totais por Regiões do Brasil: Centro-Oeste x Norte x Nordeste (1997-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Por outro lado, a região Centro-Oeste, tradicionalmente conhecida por uma composição econômica fortemente dependente a atividades da agricultura, algo que para os autores anteriormente já citados travancava o progresso nacional em função duma alocação de recursos em atividades de baixo valor agregado e, assim, intensificando as raízes do chamado sistema Centro *versus* Periferia, passara a receber, cada vez mais atenção desde os anos finais da década de 1990 até momentos atuais. Tal fato denota, ao menos para o período observado, uma troca das finalidades econômicas entre os governos mais recentes em relação as administrações existentes até o encerramento do período militar, já que na área onde se encontra o mais conhecido polo da indústria brasileira, o declínio da estrutura de estímulos tributários faz-se nítido, denotando a ausência duma estratégia de industrialização aparente algo que, certamente, os autores preferidos demonstrariam contrariedade, vide Bresser-Pereira (2018).

Quanto ao Sudeste, assim como no Nordeste, a trajetória dos repasses em desonerações indica um percentual, praticamente, estável, no entanto, notadamente superior e próximo da casa dos 50% de toda fatia de incentivos distribuída. Em linhas gerais, com exceção para os anos de 1997, com 42,76%, de 1998, com 44,02%, e de 2005, com 42,72%, em nenhum outro ano a região Sudeste apresenta valor recebido inferior a 47% de todo gasto tributário distribuído no Brasil. Em termos de baixas, apenas nos anos de 2007 e 2008 encontrou-se baixas sequenciais quanto ao percentual de concessão, de -0,14% e -2,24%, nesta ordem.

Já no ano de 1999, após dois exercícios de relativa menor expressividade, o percentual destinado ao Sudeste foi de 49,77%, valor este que, em termos explicativos a estabilidade da concessão, se comparado ao último ano da série, 2019, denota margem minimamente superior, da ordem de 0,09%. O ano de 2000 também indica forte crescimento, elevando o percentual de recebimento das isenções a 53,45% de todo bolo distribuído entre regiões, este que seria o maior valor histórico para o Sudeste. Já em 2001, uma queda de mais de cinco pontos percentuais relativa ao percentual é identificada rebaixando-o a 47,79%, mas que, logo em 2002, com novo aumento já seria novamente alavancado a mais da metade de toda distribuição nacional.

Desde então, apenas no ano de 2005, como citado, percebe-se algum tipo de freio em relação ao total de gastos tributários concedidos ao Sudeste. Não obstante, no exercício fiscal seguinte, fora apurado crescimento quase que equivalente, de 8,63%, reestabelecendo a tendência de permanência próxima aos cinquenta pontos percentuais. Uma das possíveis explicações para a correção em 2006 dá-se por conta da reformulação do regime especial de tributação SIMPLES, agora mais abrangente a empresas de diversas áreas dos setores de comércio e serviços e de micro faturamento. Nos quatro anos seguintes, porém, o que se percebe é um processo de baixa geral do percentual, com exceção para um crescimento de 1,57% da dotação para 2009, mas que, no geral, modificara pouco a estrutura de recebimento regional.

Este período de sutil queda encerra-se já em 2011 e, para os quatro seguintes anos, encontram-se sucessivas altas, num período em que a pressão de entidades corporativas organizadas, como a FIESP, intensificava-se perante o governo posto ao tempo, numa busca registrada, tal como indica Carvalho (2018), por maiores estímulos direcionados a seus grupos de atividade. É necessário ainda frisar que, apesar do volume percentual ter sofrido oscilações pouco espaçadas nesta fração da série, em termos do total dispendido pela União em gastos tributários, em 2011 este valor representava cerca de R\$ 152,46 bilhões para todo Brasil, destes R\$ 75,14 bilhões alocados a região Sudeste e, em 2014, tais valores quase que dobraram em R\$ 257,22 bilhões para todo o Brasil e R\$ 135,87 bilhões para o Sudeste do país. Isto é, ao passo em que a quota parte recebida pela região mais desenvolvida do Brasil pouco variou, o equivalente não é verdadeiro em termos do repasse efetivo em valor monetário.

As tensões político econômicas desencadeadas a partir de 2015 pareceram também surtir efeito no orçamento da renúncia fiscal perdoadada no Sudeste onde uma baixa de -2,63% estabeleceria o fim do mais recente ciclo de expansão do percentual de representação. Desde então, ainda em 2016, apesar da queda do montante total das desonerações brasileiras, a região Sudeste computara aumento de pouco menos de meio ponto percentual em sua referência, sendo em

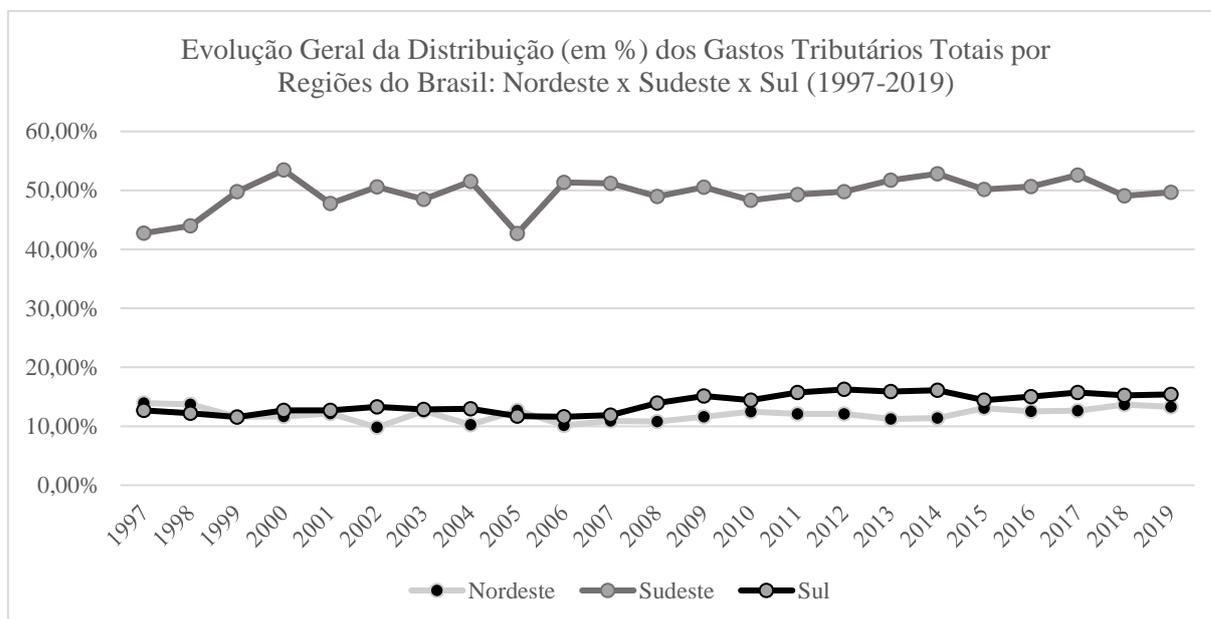
conjunto da região Sul as únicas duas regiões a registrarem elevação da fatia num ano de redução total do gasto da União. Em 2017 novo aumento seria registrado, de 1,97%, mas que seria neutralizado ainda em 2018, com baixa de -3,54%. Já 2019 aponta para um ligeiro crescimento, mas que em conjunto ao exercício fiscal anterior posicionam a representação do Sudeste na casa dos 49% do perdão tributário total.

Para a região Sul, há uma tendência de comportamento ao longo dos anos similar àquela vista no Centro-Oeste, de crescimento ao longo de boa parte de todo período observado, porém numa menor taxa de elevação anual, da ordem de 0,12% sobre o percentual total em renúncia fiscal concedido a região, com uma relativa estagnação para os anos desta década. Destarte, o percentual de 12,69% dos gastos tributários totais renunciados à região em 1997 sofrem dupla queda nos anos de 1998 e 1999, mas voltam a crescer entre 2000 e 2002 e, novamente, quedas de -0,40% em 2003 e de 0,09% em 2004. Em suma, tais oscilações pouco exerceram efeitos para uma maior variação geral da dotação percentual do Sul já que, entre 1997 e 2004 a diferença computada é de apenas 0,28%.

Uma breve etapa de redução para o percentual visto na região compreende os anos de 2005 a 2007, onde pela primeira vez registrou-se dotações inferiores a 12%. Todavia, já neste último ano referido a retomada do crescimento é percebida e, já em 2008, a fatia para o Sul representara 13,94% de toda distribuição nacional. Este processo de retomada nas altas prossegue para o exercício seguinte sendo o ano de 2009 a primeira vez que o perdão fiscal houvera superado a casa dos quinze pontos. Desde então, apesar duma retração de -0,70% em 2010, o percentual para o Sul seguira tendência de continuidade próxima ao patamar de 1/6 de toda desoneração tributária brasileira tendo, inclusive, em 2012 ultrapassado o percentual perdoado na região Norte do país, 16,25% *versus* 14,66%.

Entre os últimos anos da série percebem-se algumas baixas para a região, estas nos anos de 2013 com -0,38%, de 2015 com -1,69% e de 2018 com -0,51%. Apesar disto, salvo recuo para 14,42% visto ainda em 2015, os crescimentos apontados nos outros anos fora suficiente para estabilização do percentual em quinze pontos onde, no último ano observável, 2019, o total da renúncia fiscal referente a região Sul fora de 15,42%. Em termos visuais, o Gráfico 13 atesta a disparidade entre as regiões Sudeste e Nordeste em termos da representação sobre a estrutura de distribuição dos gastos tributários anuais, bem como da proximidade entre Sul e Nordeste ao longo de, praticamente, toda série.

Gráfico 13

Evolução da Distribuição (em %) dos Gastos Tributários Totais por Regiões do Brasil: Nordeste x Sudeste x Sul (1997-2019)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Tais disparidades entre estas regiões tornam-se ainda mais claras caso a dotação para os respectivos montantes da renúncia fiscal sejam analisados de maneira per capita, isto é, considerando o total de habitantes para as das três regiões. Para o ano de 2001, segundo dados do IBGE, residiam, respectivamente, nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul cerca de 49,724 milhões de pessoas, 75,164 e 25,679. Com isto, o percentual de gastos tributários per capita por região fora de R\$ 122,93 reais para o Sudeste, R\$ 95,40 para o Sul contra apenas R\$ 47,17 reais por pessoa residente na região Nordeste. Já para o ano de 2019¹⁰⁸ o valor per capita, sob mesma ordem anterior, fora de R\$ 1733, 56 mil reais; R\$ 1586,53; e de R\$ 718,10 reais apenas para o Nordeste.

Apesar do forte crescimento para todas as regiões cifradas, visivelmente, a evolução para o Nordeste é a menor observada e, ao se fazer valerem argumentos quanto a desigualdade histórica entre estas tão diferentes áreas do Brasil tal qual indicam autores como Simonsen (1945/2010), Furtado (1973), Prado Júnior (1974) e Bresser-Pereira (2018), ao menos, tornam-se questionáveis o uso dos instrumentos de desonerações tributárias como possíveis minimizadores das discrepâncias de progresso e desenvolvimento intrarregionais. Outros dados que corroboram para tal menção dão-se por elementos de pesquisas conduzidas tanto nacionalmente

¹⁰⁸ No ano de 2019, a população do Nordeste, Sudeste e Sul totalizara, respectivamente, 57,07; 88,37; e 29,97 milhões de habitantes.

(Ocké-Reis, 2014) quanto internacionalmente (Burman, Geissler & Toder, 2008), isto é, da representação das deduções relacionadas ao IRPF em cada país nos quais tais estudos foram conduzidos.

Embora a análise dos referidos autores não estratifiquem as dotações por sua distribuição regional, caso tal exercício seja empreendido numa comparação per capita entre os anos de 2003¹⁰⁹, este sendo o primeiro exercício fiscal possível de se identificar ramificações dentro da estrutura de gastos tributários totais a nível regional, e o ano de 2017¹¹⁰, o que se encontra para o Brasil é, neste primeiro ano, um valor de deduções sobre o IRPF de R\$ 75,47 reais por habitante para o Sudeste, de R\$ 51,79 no Sul e de R\$ 18,89 para o Nordeste. Já em 2017, seguindo mesma sequência, os valores por habitante são de R\$ 322,98 reais, de R\$ 256,61 e de R\$ 132,11.

Nos termos da análise empreendida por Ocké-Reis (2014), que se aprofundara quanto ao volume da renúncia referente àqueles abatimentos do IRPF vinculadas a despesas médicas e educacionais das famílias, é possível ainda, para este último exercício mencionado, de 2017, identificar os valores de R\$ 3,20 bilhões para a região Nordeste, de R\$ 10,06 bilhões para o Sudeste e de R\$ 2,51 bilhões em deduções com saúde e educação somadas. Assim sendo, os valores per capita para as mesmas regiões, em mesma ordem, são de R\$ 55,93 reais, de R\$ 115,78 e de R\$ 84,95. Logo, as desigualdades, tanto quanto econômicas quanto sociais, percebidas entre o eixo Sul/Sudeste e o Nordeste do Brasil persistem até mesmo em mecanismos como as desonerações tributárias voltadas, em parte, para correção destas mesmas distorções e contrastes.

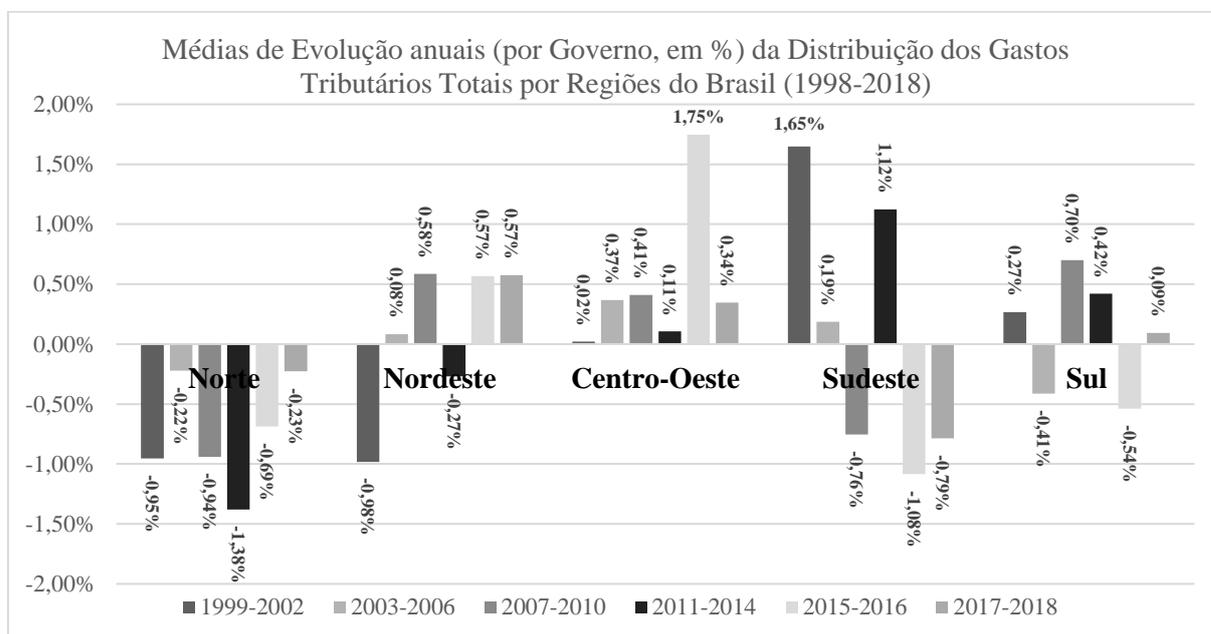
Estratificando agora as séries regionais, antes vistas, por períodos de governo, cujos dados para trajetória de evolução da distribuição da renúncia fiscal total por localidade dispõem-se haja vista o Gráfico 14, percebe-se que, ao longo dos anos 1999-2002, anos da segunda administração FHC, regiões Norte e Nordeste apontam fortes baixas acumuladas para o período, de -0,95% e -0,98% nesta ordem, ao passo em que houve pequena variação notada para a região Centro-Oeste, mas um crescimento anual médio de 1,65% para o percentual de renúncia distribuída ao Sudeste, maior taxa acumulada entre todos os seis períodos observáveis, e também para a região Sul, embora mais sutil, da ordem de 0,27%.

¹⁰⁹ Para o ano de 2003, a população do Nordeste, Sudeste e Sul, totalizada, respectivamente, 50,95; 76,95; e 26,33 milhões de habitantes.

¹¹⁰ O ano de 2017 representa o último exercício em que os gastos tributários são seccionados por tipos (ex: IRPF, IRPJ, IPI...). Em termos populacionais, as populações na ordem de regiões citada nas notas anteriores fora, neste ano, de 57,25; 86,94; e de 29,64 milhões de habitantes.

Gráfico 14

Médias de Evolução anuais (por Governo, em %) da Distribuição dos Gastos Tributários Totais por Regiões do Brasil (1998-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Tal como anteriormente mencionado, a postura da administração FHC não mais posicionava uma estratégia de industrialização nacional como pauta central para a conduta da política econômica de governo e, portanto, as regiões Norte e Nordeste que, ao longo das décadas anteriores, receberam vasta atenção dos mais diferentes governos quanto a indução de seu desenvolvimento industrial viram esta tendência se encerrar. Por outro lado, regiões como o Sudeste e o Sul, apesar de, historicamente, denotarem maior desenvolvimento e, por conseguinte, industrialização, passaram a sofrer de alterações estruturais quanto sua composição econômica¹¹¹, isto é, um aumento da relevância do setor de comércio/serviços frente a indústria local estimulada, em grande parte, pelos regimes especiais de tributação do SIMPLES. Sendo assim, apesar de uma retração industrial, uma substituição do direcionamento da renúncia fiscal agora em função das áreas de comércio/serviços impedira não apenas baixas regionais equivalentes ao eixo Norte/Nordeste, mas atuaram numa expansão do total do perdão tributário.

Para os anos que compreendem o primeiro governo Lula percebem-se quedas para as regiões Norte, de -0,22%, e Sul, de -0,41%. Apesar da baixa para o Norte, tendo em vista que

¹¹¹ Este processo de transição é ainda melhor exemplificado através da trajetória da participação setorial quanto ao valor adicionado total percebida no estado de São Paulo, sabidamente, estado este que detém o maior peso para composição econômica do eixo Sudeste-Sul. De acordo com dados dispostos pelo IBGE (2020c), em 2002, último ano do governo FHC, a indústria paulista compunha cerca de 27,44% do valor adicionado auferido enquanto o setor de serviços contribuiu com 69,28%. Já em 2018, respectivamente, os valores encontrados foram de 21,12% e 77,17%.

em todos os períodos observados encontrou-se quedas acumuladas, o percentual para o período representa sua menor variação negativa em todos os governos. Já para as regiões onde se vira altas, lidera o Centro-Oeste com 0,37% seguido por Sudeste, com 0,19% e Nordeste cuja alta geral foi de 0,08%. Sabendo que o ano de 2006 representa forte alavancagem daquilo dispendido pela renúncia tributária total da União, em termos da distribuição das fatias de recebimentos regionais, a primeira gestão de Lula expressara período de relativa estabilização dos respectivos percentuais por localidade.

Já para o segundo governo Lula é vista a primeira baixa relativa ao Sudeste, com recuo anual médio de -0,76%, mas que viera a ser superada pela retração para a região Norte, de 0,94%. Entre as altas, a maior é da região Sul, seguida, em ordem, por Nordeste e Centro-Oeste. Tendo em vista que no ano de 2006 o regime do SIMPLES fora reestruturado e ampliado, mesmo assim, após forte aumento de 8,63% do percentual de repasse apurado neste exercício, numa sequência até 2010, a fatia para a região Sudeste decaiu. No entanto, tal queda é contrastada com os 0,70% de elevação anual média visto para o Sul, ou seja, quase que em nada modificando o percentual de representação do eixo Sul/Sudeste ao longo desta etapa.

Para o primeiro governo de Dilma, a região Sudeste indica a maior alta percebida, com 1,12% de crescimento médio ao ano, seguida pela região Sul, com 0,42% de alta média, e do Centro-Oeste, com 0,11%. A região Norte do país, por sua vez, denota sua maior queda acumulada entre todos os períodos, de -1,38%, queda também vista no Nordeste, mas em proporções muito menores. Razões possíveis para tais comportamentos, como viu-se ao longo das menções a este período específico da República, dão-se por conta da trajetória de retração da economia brasileira, bem como duma maior pressão por parte de entidades corporativistas, principalmente, localizadas no Sudeste do Brasil em busca de condições de tratamento tributário especiais.

Ao longo do segundo governo Dilma e, em parte, início da administração Temer o que se destaca é o forte crescimento acumulado para a região Centro-Oeste, de 1,75% ao ano, e das fortes quedas para o eixo Sul/Sudeste, de respectivos -0,54% e -1,08% anuais. Entre 2017 e 2018 a tendência dum aumento geral para a relevância do Centro-Oeste em relação as regiões Sul e Sudeste prosseguira, com crescimento da ordem de 0,34% anuais para a região em que se encontra Brasília, de queda em -0,79% para o Sudeste e de um fraco crescimento de 0,09% para o Sul. Neste último período, a alta para o Centro-Oeste somente não fora maior daquela vista no Nordeste, com os mesmos 0,57% de elevação ao ano vistos para 2015-2016 enquanto, no

Norte, vira-se nova contração de -0,23%, entretanto, a menor vista desde o primeiro governo Lula.

Um aspecto interessante, se notado, quanto a este contraste entre as trajetórias recentes para o Centro-Oeste *versus* aquelas vistas para Sul/Sudeste é da transição de apoios de bancadas parlamentares entre os dois governos vistos neste período. Por um lado, ainda em Dilma, as bancadas empresariais, expressas apoiadoras do governo, ao menos, até o fim das eleições em 2014¹¹², passaram a posicionarem-se contrárias as políticas econômicas iniciadas a partir do ano de 2015, fator este que culminara na retirada do apoio concessionado a Rousseff por parte da classe, uma das maiores forças reconhecidas para seu *impeachment* em 2016¹¹³.

Em contrapartida, com a ascensão de Michel Temer, uma das bancadas do Congresso Nacional que maior influência exercera entre o recém posto governo foi a ruralista, com grande número de representantes legislativos originários dos estados da região mais central do Brasil. É válido ressaltar que, na época do recebimento da denúncia realizada pela Procuradoria Geral da República [PGR] pela Câmara, apenas um dia antes da votação para o acatamento ou não desta, Temer fora recebido num almoço oferecido pela Frente Parlamentar da Agropecuária [FPA] e, neste mesmo dia, assinara a Medida Provisória Nº 793/2017 que instituía o Programa de Regularização Tributária Rural, isto é, um pacote de perdão para encargos, multas e juros acumulados aos referentes subsetores de atividades beneficiadas, numa perda estimada de receita a União de R\$ 8,6 bilhões até 2020. Isto posto, na data da votação da denúncia, dos 195 deputados integrantes da frente ruralista, 130 votaram contrários ao aceite das acusações (UOL, 2017).

4.4 Evolução ano *versus* ano dos Gastos Tributários: trajetória das cinco principais renúncias por tributo e por gasto específico

Em termos da trajetória dos principais tributos e contribuições atingidas pelas desonerações tributárias, o que se apura é uma predominância, inicialmente, de deduções maiores entre as receitas previstas para o IRPF e IRPJ, bem como para o Imposto de Importação e o IPI. No

¹¹² Provavelmente, o personagem que exercerá maior peso entre as lideranças corporativas na época, o Presidente da FIESP Paulo Skaf, fora elogiado pela então presidente Dilma Rousseff ao longo de sua campanha ao cargo de governador em São Paulo em 2014, indicando que este, juntamente a candidatura do petista Alexandre Padilha constituiriam a “fórmula” da base governista para, enfim, retirar o PSDB do posto máximo do executivo paulista (Folha de São Paulo, 2014).

¹¹³ A FIESP, principal liderança corporativa ao longo de todo processo de *impeachment*, representada por Skaf endossava no dia 14 de dezembro de 2015 apoio expresso para continuidade do rito, tendo por base uma dita “unanimidade” identificada numa pesquisa feita pela própria federação entre empresários coligados (Agência Brasil, 2015).

entanto, conforme o passar dos anos, contribuições sociais, nomeadamente, tais quais a COFINS, CSLL, Contribuição Social para o PIS/PASEP e, entre os anos mais recentes, a Contribuição para financiamento da Previdência Social, denotaram, cada vez mais, baixas em função dum maior volume de desonerações distribuídas pela União.

Vide disponibilizado através da Tabela 16, no ano de 1996, o principal tributo impactado pelos gastos tributários repartidos fora o IRPF, com mais de 57,73% de representação, apenas para este tributo, de toda renúncia fiscal federal. Em sequência, embora com muito menor significância, encontra-se as baixas para o IRPJ e o IPI incidente sobre circulação interna de bens, com respectivos 13,65% e 9,44% do total em desonerações. Em geral, os anos de 1997 e 1998 pouco exercem efeito para uma mudança da estrutura de impacto por tipificação de tributo, sendo vista, para o momento, apenas a alternância de posições entre o II e o IPI interno, conjuntamente dum baixa das deduções sobre o IRPF, minimizando, desta maneira, a representação de sua porcentagem em relação aos gastos tributários totais.

Para os anos de 1999 e 2000, principalmente neste último, o impacto observado nos exercícios anteriores para o IRPF houvera de ser minimizado e, com o total de R\$ 10,36 bilhões em deduções sobre sua receita tributária, as desonerações dele referentes retornam a casa dos 57% da renúncia federal total, percentual este visto ainda em 1996. Também se tornam perceptíveis baixas em relação as isenções referentes ao IRPJ que, em termos monetários, caíra de R\$ 2,83 bilhões em 1996 para cerca de R\$ 2,21 bilhões no ano de 2000. Já nos anos de 2001 e 2002, há a primeira inserção dum contribuição social frente a estrutura dos cinco principais tributos impactados pelas desonerações tributárias, esta é a COFINS, com 4,94% e 5,08%, respectivamente, do total da receita renunciada.

Em 2003, a estrutura principal do impacto por tributo permanecera a mesma daquela vista ainda em 2002. Apesar disto, as renúncias relacionadas ao IRPF voltam a despencar, numa queda de mais de dez pontos percentuais em relação a dotação de 49,11% apurada um ano antes, ao passo em que, para o IRPJ, a importância saltara de 8,81%, em 2002, para 15,73%, em 2003. Esta tendência de elevação das desonerações para o imposto de renda incidente sobre entidades se sucederia também em 2004, agora com este liderando toda estrutura dos principais tributos afetados pela renúncia fiscal. O nível das isenções relativas ao IRPF também denotara forte retração, agora na casa dos R\$ 5,06 bilhões de reais, pouco mais da metade da fatia vista para 2003.

Tabela 16

Cinco principais tributos impactados pelos Gastos Tributários Totais (1996-2019)

Ano	5 + Tributos Impactados	Total (x 1000)	% G.T Total	Ano	5 + Tributos Impactados	Total (x 1000)	% G.T Total
1996	IRPF	R\$ 11.987.136	57,73%	1997	IRPF	R\$ 5.240.082	34,10%
	IRPJ	R\$ 2.834.424	13,65%		IRPJ	R\$ 3.859.946	25,12%
	IPI - Operações Internas	R\$ 1.959.944	9,44%		II	R\$ 2.426.459	15,79%
	II	R\$ 1.878.488	9,05%		IPI - Operações Internas	R\$ 1.848.462	12,03%
	IPI - Vinc. à Importação	R\$ 1.216.764	5,86%		IPI - Vinc. à Importação	R\$ 1.270.253	8,27%
1998	IRPF	R\$ 7.147.897	41,37%	1999	IRPF	R\$ 7.556.116	48,65%
	IRPJ	R\$ 3.291.967	19,05%		II	R\$ 2.729.532	17,58%
	II	R\$ 2.502.437	14,48%		IPI - Operações Internas	R\$ 2.013.402	12,96%
	IPI - Operações Internas	R\$ 2.122.602	12,28%		IRPJ	R\$ 1.800.638	11,59%
	IPI - Vinc. à Importação	R\$ 1.427.573	8,26%		IPI - Vinc. à Importação	R\$ 1.068.609	6,88%
2000	IRPF	R\$ 10.362.797	57,43%	2001	IRPF	R\$ 10.456.448	54,08%
	IPI - Operações Internas	R\$ 2.578.873	14,29%		IPI - Operações Internas	R\$ 2.355.861	12,19%
	IRPJ	R\$ 2.212.683	12,26%		IRPJ	R\$ 2.293.860	11,86%
	II	R\$ 1.025.760	5,69%		II	R\$ 1.429.598	7,39%
	IPI - Vinc. à Importação	R\$ 777.923	4,31%		COFINS	R\$ 954.361	4,94%
2002	IRPF	R\$ 11.423.786	49,11%	2003	IRPF	R\$ 9.165.410	38,26%
	IPI - Operações Internas	R\$ 4.432.260	19,05%		IPI - Operações Internas	R\$ 4.231.606	17,66%
	IRPJ	R\$ 2.048.610	8,81%		IRPJ	R\$ 3.769.089	15,73%
	II	R\$ 1.860.729	8,00%		II	R\$ 2.125.500	8,87%
	COFINS	R\$ 1.182.010	5,08%		COFINS	R\$ 2.086.136	8,71%
2004	IRPJ	R\$ 7.551.631	31,19%	2005	IRPJ	R\$ 8.601.141	27,49%
	IRPF	R\$ 5.064.294	20,92%		IRPF	R\$ 5.953.274	19,03%
	IPI - Operações Internas	R\$ 3.521.517	14,55%		COFINS	R\$ 5.410.695	17,29%
	COFINS	R\$ 3.270.700	13,51%		IPI - Operações Internas	R\$ 4.704.679	15,04%
	II	R\$ 1.754.242	7,25%		CSLL	R\$ 2.022.235	6,46%
2006	COFINS	R\$ 18.431.363	28,18%	2007	COFINS	R\$ 21.177.908	27,95%
	IRPJ	R\$ 17.986.682	27,50%		IRPJ	R\$ 19.265.906	25,43%
	IPI - Operações Internas	R\$ 9.723.034	14,86%		IPI - Operações Internas	R\$ 12.365.473	16,32%
	IRPF	R\$ 7.957.584	12,16%		IRPF	R\$ 6.360.421	8,39%
	Cont. Social PIS/PASEP	R\$ 3.748.038	5,73%		Cont. Social PIS/PASEP	R\$ 4.284.434	5,65%
2008	COFINS	R\$ 25.131.622	29,03%	2009	COFINS	R\$ 27.629.899	27,36%
	IRPJ	R\$ 21.146.339	24,43%		IRPF	R\$ 23.779.664	23,55%
	IPI - Operações Internas	R\$ 13.651.269	15,77%		IRPJ	R\$ 21.569.713	21,36%
	IRPF	R\$ 11.833.431	13,67%		IPI - Operações Internas	R\$ 12.774.935	12,65%
	Cont. Social PIS/PASEP	R\$ 5.022.249	5,80%		Cont. Social PIS/PASEP	R\$ 5.397.685	5,34%
2010	COFINS	R\$ 31.236.880	26,39%	2011	COFINS	R\$ 34.909.186	22,90%
	IRPJ	R\$ 27.078.917	22,88%		IRPJ	R\$ 28.375.845	18,61%
	IRPF	R\$ 25.663.421	21,68%		IRPF	R\$ 25.134.265	16,49%
	IPI - Operações Internas	R\$ 15.388.229	13,00%		Cont. Previdência Social	R\$ 20.438.443	13,41%
	CSLL	R\$ 6.136.570	5,18%		IPI - Operações Internas	R\$ 16.929.373	11,10%

Continua

Ano	5 + Tributos Impactados	Total (x 1000)	% G.T Total	Ano	5 + Tributos Impactados	Total (x 1000)	% G.T Total
2012	COFINS	R\$ 43.491.269	23,84%	2013	COFINS	R\$ 54.767.403	24,53%
	IRPJ	R\$ 32.172.478	17,64%		Cont. Previdência Social	R\$ 44.768.619	20,05%
	Cont. Previdência Social	R\$ 30.663.956	16,81%		IRPJ	R\$ 35.831.303	16,05%
	IRPF	R\$ 27.881.902	15,29%		IRPF	R\$ 31.300.666	14,02%
	IPI - Operações Internas	R\$ 17.954.137	9,84%		IPI - Operações Internas	R\$ 20.904.533	9,36%
2014	COFINS	R\$ 60.432.944	23,49%	2015	Cont. Previdência Social	R\$ 65.067.861	24,09%
	Cont. Previdência Social	R\$ 57.956.208	22,53%		COFINS	R\$ 62.437.121	23,12%
	IRPJ	R\$ 39.374.388	15,31%		IRPF	R\$ 39.932.813	14,79%
	IRPF	R\$ 35.072.698	13,64%		IRPJ	R\$ 39.285.750	14,55%
	IPI - Operações Internas	R\$ 24.307.046	9,45%		IPI - Operações Internas	R\$ 22.195.320	8,22%
2016	COFINS	R\$ 61.038.824	22,74%	2017	COFINS	R\$ 65.381.354	22,71%
	Cont. Previdência Social	R\$ 56.550.583	21,07%		Cont. Previdência Social	R\$ 60.548.979	21,03%
	IRPF	R\$ 45.069.230	16,79%		IRPF	R\$ 50.158.053	17,42%
	IRPJ	R\$ 44.199.302	16,47%		IRPJ	R\$ 47.418.685	16,47%
	IPI - Operações Internas	R\$ 22.528.193	8,39%		IPI - Operações Internas	R\$ 22.764.917	7,91%
2018	COFINS	R\$ 67.237.371	22,74%	2019	COFINS	R\$ 70.221.575	22,77%
	Cont. Previdência Social	R\$ 59.913.454	20,26%		Cont. Previdência Social	R\$ 62.116.363	20,14%
	IRPF	R\$ 52.209.459	17,66%		IRPF	R\$ 53.595.518	17,38%
	IRPJ	R\$ 50.077.068	16,94%		IRPJ	R\$ 53.124.733	17,22%
	IPI - Operações Internas	R\$ 22.508.367	7,61%		IPI - Operações Internas	R\$ 22.523.404	7,30%

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da União (1996-2019).

Continuação

Sintetizado pelo autor (2020).

Para o ano de 2005, apesar de inalteradas as posições para o imposto de renda para pessoa física e jurídica no topo dos tributos impactados pela não execução de parte da receita, a COFINS, terceira colocada na ordem da estrutura com 17,29% de representação sobre as desonerações totais, passara a ser acompanhada pela CSLL, com 6,46% incidentes sobre o gasto tributário distribuído para o ano, agora, na quinta posição da ordem. Todavia, com a reformulação e expansão do regime do SIMPLES no ano seguinte, a CSLL seria ultrapassada pela Contribuição Social para o PIS/PASEP, que dos R\$ 3,74 bilhões totais referentes as desonerações, R\$ 1,45 bilhão houvera de originar-se dos estímulos destinados as micro e pequenas empresas brasileiras.

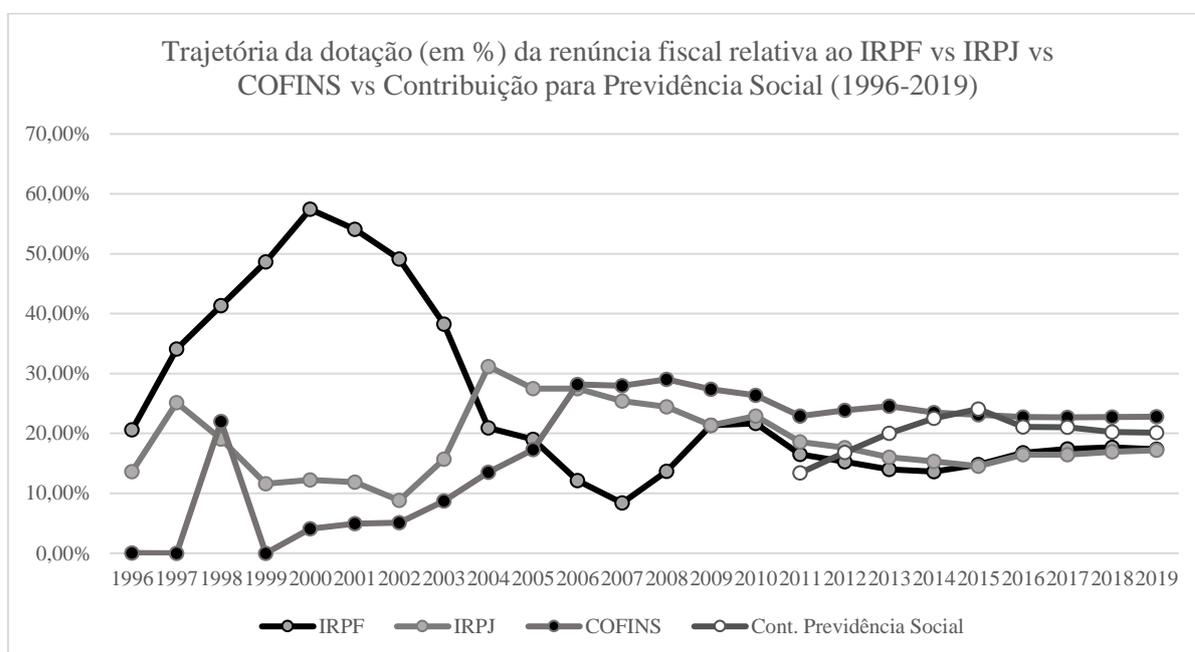
Nos dois próximos anos, 2007 e 2008, não ocorreram alterações na ordem dos tributos principais para a renúncia advinda da União, embora perceba-se para o biênio forte crescimento para as desonerações vinculadas ao IRPF, totalizando R\$ 11,83 bilhões neste último ano frente os R\$ 6,36 bilhões apurados em 2007 e, com isto, traduziu-se a maior dotação monetária em isenções desde aquela de R\$ 11,42 bilhões testemunhada em 2002. Neste ritmo, já em 2009, as renúncias totais relativas ao IRPF ocuparam a segunda colocação dos tributos que obtiveram maior prejuízo de sua possível receita total, perdendo apenas para a COFINS, líder em desonerações desde o exercício de 2007.

Ainda quanto a COFINS, esta representara quase que trinta pontos percentuais do orçamento dos gastos tributários totais entre os anos de 2006 a 2008. Para 2009, contudo, o que há é um início de sucessivas baixas para a fatia de sua representação percentual que, para os anos que abrangem a década seguinte, estabilizara-se em valores entre 25 e 22%. No que abrange as contribuições sociais, em 2010 a destinada aos programas do PIS/PASEP fora ultrapassada pela CSLL, apesar duma diferença inferior a 0,5%. Porém, no mesmo âmbito das contribuições, o exercício de 2011 insere a presença duma, até então, nunca apurada, a Contribuição para Previdência Social, que já indicara renúncia a ela referente da ordem de R\$ 20,43 bilhões.

Como se percebe pelas trajetórias das renúncias para os tributos sobre os gastos totais inclusos no Gráfico 15, as desonerações incidentes sobre a possível receita tributária recolhida pela contribuição previdenciária, esta, dado sua alta taxa de crescimento anual, tornou-se a segunda colocada entre a estrutura dos gastos tributários totais ainda em 2013, tendo ultrapassado a dotação para a COFINS já em 2015, com cerca de $\frac{1}{4}$ da renúncia fiscal distribuída para o ano, precisamente, com R\$ 65,06 bilhões.

Gráfico 15

Trajetória da dotação (em %) da renúncia fiscal relativa ao IRPF vs IRPJ vs COFINS vs Contribuição para Previdência Social (1996-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A esta forte e repentina elevação, se atribui como principal causa a aprovação da Lei Nº 12.546/2011, que estabeleceu as bases para desoneração da folha de pagamentos em 28 setores

de atividades, que consistira na opção para as empresas beneficiadas em substituir os 20% referentes a sua contribuição previdenciária por um percentual incidente sobre sua receita bruta.

Em 2016, não obstante, a COFINS retornara a liderança dos tributos cuja receita fora mais impactada pelas desonerações, dada a retração a casa dos R\$ 56,55 bilhões auferida para a contribuição previdenciária¹¹⁴. Para os anos subsequentes, a ordem dos tributos não sofrera nenhuma alternância, com estas contribuições em, respectivos, primeiro e segundo lugares, seguidas, nesta ordem, por IRPF, IRPJ e IPI interno. Um último destaque é válido para as desonerações relativas ao IRPJ que, se entre 2010 e 2012 ocupavam a segunda posição entre a renúncia total, dada desaceleração econômica, vira-se sucessivas baixas quanto a representação percentual, de 22,88%, em 2010, para 17,22% em 2019.

Para além das observações em nível de tributo, o exame para as principais renúncias, a nível de gasto específico, também exprime ponderações deveras relevantes. Para todos os anos entre o período 1996-2019, constam na Tabela 17 os cinco principais gastos tributários distribuídos pela União, em termos de sua representação orçamentária e percentual sobre o montante da renúncia fiscal total. Tal como visto ao longo da análise a nível de tributo, para os primeiros anos da série, nota-se predominância para aquelas perdas da receita relacionada ao IRPF, nomeadamente, os rendimentos isentos conforme as alíquotas previstas para declaração do patrimônio familiar, bem como das deduções relativas as despesas privadas das famílias relativas à educação, saúde, dependentes, doações, pensões e previdência privada.

Em termos dos gastos por setores de atividade econômica, entre os anos de 1996 a 1999, a renúncia relativa a Zona Franca de Manaus saltara de 10,71% para 17,50% da importância total da renúncia repartida. Por outro lado, os gastos para com as micro e pequenas empresas enquadradas no regime do SIMPLES aparecem, num primeiro momento, na quinta posição da estrutura das desonerações nos anos de 1998 e 2000, e num quarto lugar de 2001 a 2003 onde, neste último ano, os gastos relativos ao programa totalizavam R\$ 2,95 bilhões, mais do que o dobro do valor visto ainda em 1998.

¹¹⁴ Esta redução e, também, as em anos posteriores sofrem influência da, num primeiro momento, pela promulgação da Lei Nº 13.161/15 que estabeleceu o percentual de contribuição sobre a receita bruta, agora, em teor facultativo, com margens de 1% a 4,5%. A posteriori, os setores beneficiados pela desoneração da folha cairiam para 17 mediante a Lei Nº 13.670. Também, ao passo em que, com a retração da renúncia relativa a folha já em 2016, o maior peso para a composição dos gastos tributários inseridos dentro da contribuição previdenciária passara a ser as desonerações concedidas ao programa do SIMPLES, com R\$ 24,95 bilhões das isenções referentes a 2019.

Tabela 17

Cinco principais Gastos Tributários Totais (1996-2019)

Ano	5 principais G.T	Total (x 1000)	% G.T Total	Ano	5 principais G.T	Total (x 1000)	% G.T Total
1996	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 8.885.322	42,79%	1997	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 3.169.423	20,62%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 2.224.254	10,71%		Zona Franca de Manaus	R\$ 2.663.332	17,33%
	Deduções mensais - IRPF	R\$ 2.198.307	10,59%		Deduções mensais - IRPF	R\$ 2.066.258	13,45%
	Bagagem	R\$ 1.400.874	6,75%		Bagagem	R\$ 880.252	5,73%
	Dedução da Declaração - IRPF	R\$ 886.636	4,27%		Máquinas e Equipamentos	R\$ 829.412	5,40%
1998	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 4.249.882	24,59%	1999	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 4.398.120	28,30%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 3.400.435	19,68%		Deduções mensais - IRPF	R\$ 3.153.995	20,30%
	Deduções mensais - IRPF	R\$ 2.894.075	16,75%		Zona Franca de Manaus	R\$ 2.718.134	17,50%
	Desenvolvimento Regional	R\$ 2.199.439	12,73%		Desenvolvimento Regional	R\$ 1.311.675	8,40%
	Simples - M&P Empresas	R\$ 1.290.401	7,47%		Setor Automotivo	R\$ 1.123.862	7,20%
2000	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 6.856.592	38,00%	2001	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 6.046.660	31,30%
	Deduções mensais - IRPF	R\$ 3.500.868	19,40%		Deduções mensais - IRPF	R\$ 4.403.779	22,80%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 2.292.070	12,70%		Zona Franca de Manaus	R\$ 3.320.119	17,20%
	Desenvolvimento Regional	R\$ 1.353.237	7,50%		Simples - M&P Empresas	R\$ 2.286.316	11,80%
	Simples - M&P Empresas	R\$ 1.247.010	6,90%		Desenvolvimento Regional	R\$ 1.439.856	7,40%
2002	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 6.260.346	26,90%	2003	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 6.035.811	25,20%
	Deduções mensais - IRPF	R\$ 5.156.539	22,20%		Zona Franca de Manaus	R\$ 3.643.134	15,20%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 4.138.089	17,80%		Deduções mensais - IRPF	R\$ 3.084.505	12,90%
	Simples - M&P Empresas	R\$ 2.744.961	11,80%		Simples - M&P Empresas	R\$ 2.955.982	12,30%
	Informática	R\$ 1.450.000	6,20%		Desenvolvimento Regional	R\$ 2.303.382	9,60%
2004	Simples - M&P Empresas	R\$ 6.260.861	25,85%	2005	Simples - M&P Empresas	R\$ 6.628.652	21,18%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 3.729.474	15,40%		Zona Franca de Manaus	R\$ 4.575.014	14,62%
	Deduções mensais - IRPF	R\$ 2.561.785	10,58%		Deduções mensais - IRPF	R\$ 2.972.688	9,50%
	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 2.451.939	10,12%		Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 2.953.521	9,43%
	Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 2.331.280	9,62%		Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 2.440.719	7,80%
2006	Simples - M&P Empresas	R\$ 15.055.925	23,02%	2007	Simples - M&P Empresas	R\$ 17.510.104	23,11%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 11.135.930	17,02%		Zona Franca de Manaus	R\$ 12.453.817	16,44%
	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 4.601.687	7,03%		Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 6.360.421	8,39%
	Desenvolvimento Regional	R\$ 3.740.320	5,71%		Desenvolvimento Regional	R\$ 4.054.598	5,35%
	Deduções mensais - IRPF	R\$ 3.159.453	4,83%		Deduções mensais - IRPF	R\$ 3.878.940	5,12%
2008	Simples - M&P Empresas	R\$ 18.996.013	21,94%	2009	Simples - M&P Empresas	R\$ 21.725.350	21,51%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 14.843.693	17,15%		Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 14.228.179	14,09%
	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 7.098.608	8,20%		Zona Franca de Manaus	R\$ 13.182.329	13,05%
	Agricultura e Agroindústria	R\$ 7.032.881	8,12%		Deduções mensais - IRPF	R\$ 9.197.709	9,11%
	Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 6.337.733	7,32%		Agricultura e Agroindústria	R\$ 7.231.524	7,16%
2010	Simples - M&P Empresas	R\$ 27.505.398	23,24%	2011	Simples - M&P Empresas	R\$ 40.898.616	26,83%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 17.257.273	14,58%		Zona Franca de Manaus	R\$ 18.964.145	12,44%
	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 15.762.847	13,32%		Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 14.609.994	9,58%
	Deduções mensais - IRPF	R\$ 9.488.758	8,02%		Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 14.015.024	9,19%
	Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 7.711.406	6,52%		Agricultura e Agroindústria	R\$ 11.480.443	7,53%

Continua

Ano	5 principais G.T	Total (x 1000)	% G.T Total	Ano	5 principais G.T	Total (x 1000)	% G.T Total
2012	Simples - M&P Empresas	R\$ 53.534.421	29,35%	2013	Simples - M&P Empresas	R\$ 62.056.608	27,79%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 20.897.120	11,46%		Zona Franca de Manaus	R\$ 23.608.765	10,57%
	Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 17.173.479	9,41%		Agricultura e Agroindústria	R\$ 18.493.566	8,28%
	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 15.301.890	8,39%		Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 18.343.092	8,21%
	Agricultura e Agroindústria	R\$ 13.271.729	7,28%		Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 17.764.532	7,96%
2014	Simples - M&P Empresas	R\$ 67.697.670	26,32%	2015	Simples - M&P Empresas	R\$ 69.205.526	25,63%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 24.242.405	9,42%		Desoneração FOPAG	R\$ 25.199.063	9,33%
	Desoneração FOPAG	R\$ 22.107.296	8,59%		Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 23.854.738	8,83%
	Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 20.716.365	8,05%		Zona Franca de Manaus	R\$ 23.231.868	8,60%
	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 20.154.965	7,84%		Agricultura e Agroindústria	R\$ 21.700.302	8,04%
2016	Simples - M&P Empresas	R\$ 69.780.094	26,00%	2017	Simples - M&P Empresas	R\$ 71.801.590	24,94%
	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 27.289.518	10,17%		Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 30.270.509	10,51%
	Agricultura e Agroindústria	R\$ 24.434.944	9,10%		Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 26.734.416	9,28%
	Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 23.538.690	8,77%		Agricultura e Agroindústria	R\$ 25.312.380	8,79%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 21.050.606	7,84%		Zona Franca de Manaus	R\$ 19.461.572	6,76%
2018	Simples - M&P Empresas	R\$ 72.569.190	24,54%	2019	Simples - M&P Empresas	R\$ 75.868.475	24,60%
	Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 31.339.171	10,60%		Agricultura e Agroindústria	R\$ 32.257.200	10,46%
	Agricultura e Agroindústria	R\$ 28.473.095	9,63%		Rendimentos isentos - IRPF	R\$ 31.923.705	10,35%
	Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 27.283.375	9,22%		Entidades s/ Fins Lucrativos	R\$ 28.428.203	9,21%
	Zona Franca de Manaus	R\$ 20.647.422	6,98%		Zona Franca de Manaus	R\$ 21.862.308	7,08%

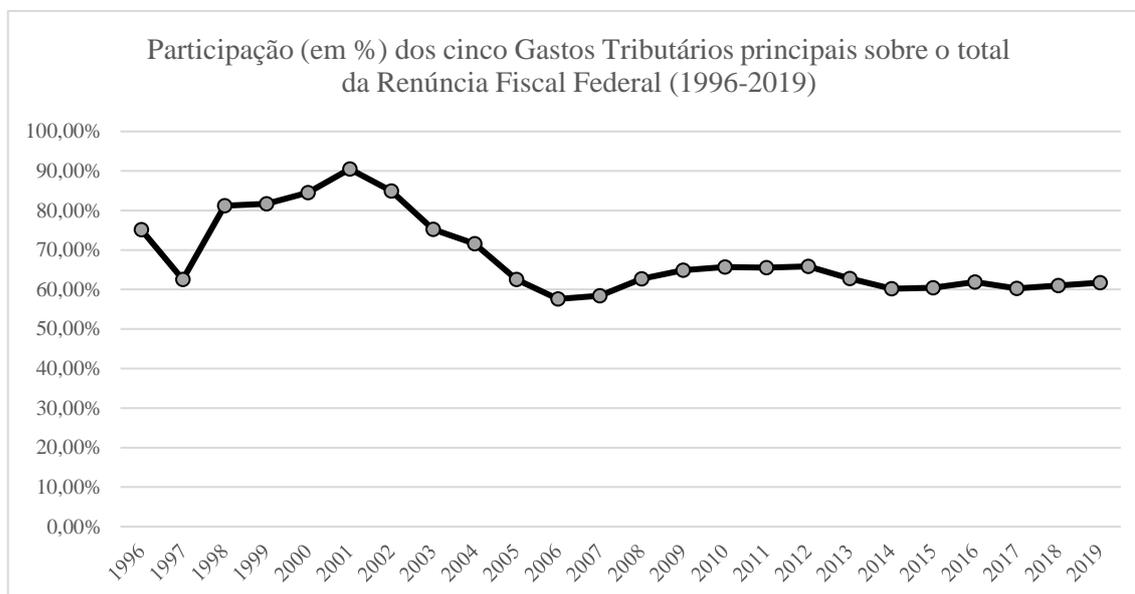
Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da União (1996-2019).
 Sintetizado pelo autor (2020).

Continuação

Numa forte variação positiva entre 2003 e 2004 donde atingira a casa dos R\$ 6,26 bilhões ou 25,85% de todo gasto tributário federal, o SIMPLES toma a primeira posição do *ranking*, esta que por ele seria mantida, sucessivamente, para todos os exercícios que compõem a série. Quanto a este último ano citado, os gastos relativos a incentivos para o Desenvolvimento Regional concentrados, primordialmente, as, agora, Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste e dos fundos de investimentos por estas financiados, da lugar, pela primeira vez as isenções previstas às entidades filantrópicas, com 9,62% dos benefícios tributários partilhados.

Por conta da participação dos cinco primeiros gastos tributários ranqueados, simplificada pela trajetória vista pelo Gráfico 16, em relação as desonerações totais, se em 2001 estes compunham 90,5% do todo, em 2004 este valor reduzira para 71,57%, esta sendo a última vez em que ultrapassara tal margem, com, nos anos seguintes, os cinco principais gastos tributários somados tendo por se estabilizar na casa dos sessenta pontos. A isto, o que demonstra ser a causa para a redução não consiste numa redução expressiva das dotações dos maiores gastos, mas sim da expansão geral do montante que, como já visto, cresce num forte ritmo a partir de 2005, mas, principalmente, no ano de 2006.

Gráfico 16

Participação (em %) dos cinco Gastos Tributários principais sobre o total da Renúncia Fiscal Federal (1996-2019)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Para os anos de 2005 a 2008, vê-se a estabilização da, na primeira posição, renúncia relativa ao SIMPLES e, logo em seguida, da renúncia concernente ao custeio do polo industrial de Manaus. Os gastos relativos ao programa SIMPLES, tendo em vista sua reformulação, dispararam em 2006, mais do que dobrando seu montante apesar de, em termos da representação percentual, pouco variar. Em números, as desonerações destinadas ao regime especial eram de 21,18% de toda renúncia vista para 2005, e, em 2008, fora de 21,94%. Outro destaque neste período foi a reinserção dos gastos para com o desenvolvimento regional, nos anos de 2006 e 2007, com pouco mais de cinco pontos percentuais sobre o gasto tributário total.

A partir de 2008, também torna-se possível observar a inserção do gasto alusivo a agricultura e agroindústria, alavancado, em princípio, dum maior volume em renúncia concedida a área sobre a COFINS, contribuição para o PIS/PASEP e dos estímulos as exportações da produção agropecuária¹¹⁵. Desde então, tais dispendios expressam crescimento significativo, não estando entre os cinco principais gastos tributários da União apenas nos anos de 2010 e de 2014. Em termos percentuais, é percebido uma tendência de incremento em sua representação com início em 2013, ano em que mediante a Lei Nº 12.839/2013 passara vigorar a redução, agora a zero, das alíquotas das contribuições sobre o PIS/PASEP, da COFINS e das

¹¹⁵ Em 2008, a desoneração quanto ao COFINS para a agroindústria fora de R\$ 5,77 bilhões, somada aos R\$ 1,25 bilhão para o PIS/PASEP e os R\$ 2,57 bilhões em estímulos à exportação da produção rural.

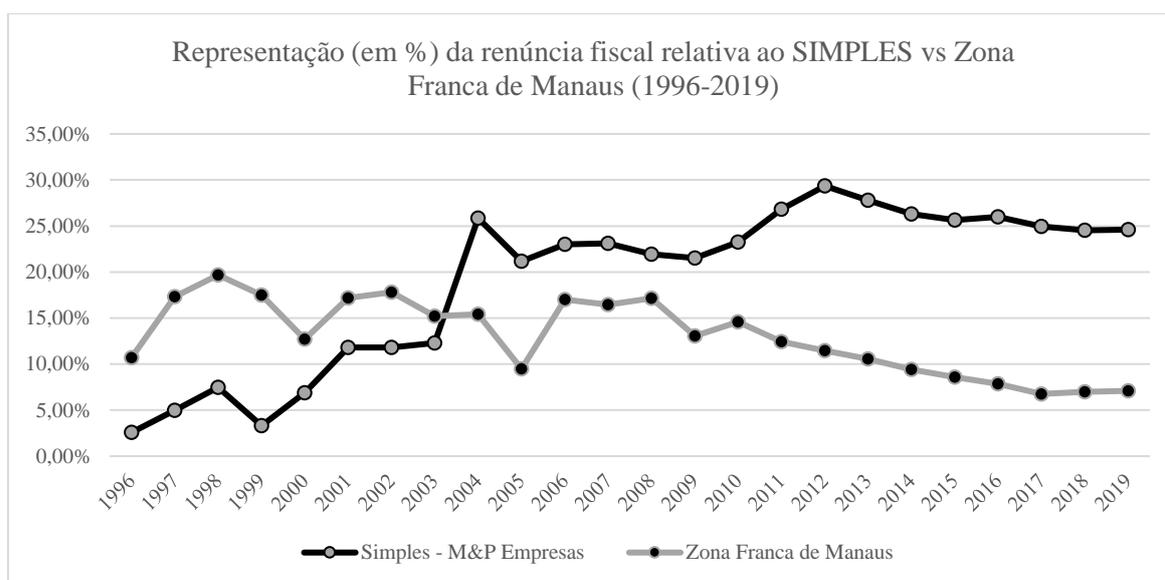
variações destas para a atividade de importação dos produtos relativos a cesta básica de consumo nacional.

Em 2014, insurge como um dos principais gastos tributários federais a desoneração da folha, com R\$ 22,10 bilhões concedidos para o exercício. Quanto a 2015, a desoneração da folha ocupara a segunda posição para o *ranking* da renúncia fiscal, enquanto que, para a Zona Franca de Manaus, houve queda do segundo para o quarto lugar. Para os exercícios seguintes, embora saída dos benefícios previstos para a folha de pagamentos das cinco primeiras posições, haja vista a atenuação anteriormente mencionada da concessão e abrangência destas deduções, isto não fora suficiente para que os gastos direcionados a Manaus se recuperassem, ocupando, apenas, a quinta posição entre as desonerações principais entre os anos de 2016 e 2019.

É interessante observar a tendência descrita mediante o Gráfico 17, que contrasta as representações percentuais dos gastos tributários distribuídos para a Zona Franca e para o regime do SIMPLES este, sabidamente, com grande parcela dos negócios enquadrados das áreas de prestação de serviços e de comércio. Para os dois governos FHC e para o primeiro ano de Lula como presidente, os dispêndios tributários relacionados ao polo de Manaus explicita superioridade quanto a dotação para as micro e pequenas empresas, embora, entre 2001 e 2003, a diferença entre tais gastos tornasse-se consideravelmente menor haja vista o período 1996-2000.

Gráfico 17

Representação (em %) da Renúncia Fiscal relativa ao SIMPLES vs Zona Franca de Manaus (1996-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Com a forte elevação da representação para o SIMPLES verificada no ano de 2004, as retas invertem-se de posição, com agora o regime especial de tributação tomando a ponta da trajetória do comparativo. A diferença viria a cair para os anos de 2006 a 2008, período que se correlaciona com a recriação da SUDAM, uma das promessas realizadas por Lula em sua campanha de reeleição¹¹⁶. Contudo, já em 2009 se reinicia uma tendência de baixas para a renúncia relativa a Manaus e, do contrário, as desonerações previstas para o SIMPLES intensificam-se, sobretudo, por conta das alíquotas privilegiadas referentes à contribuição previdenciária. Por fim, desde o exercício de 2013, para ambos os gastos percebe-se ritmo de lenta retração, estagnando a porcentagem para o SIMPLES próxima da casa dos ¼ do gasto tributário total da União e, para a Zona Franca, abaixo da casa dos dez pontos percentuais.

4.5 Evolução ano *versus* ano dos Gastos Tributários: trajetória das renúncias para os setores da indústria, do comércio/serviços e da agricultura

De forma diversa aos tópicos anteriores, a análise, em específico, do panorama da distribuição dos gastos tributários pelos macros setores da economia brasileira parte das observações referentes aos dados do exercício de 2003. Isto ocorre devido ao fato de, até o referido ano, a repartição setorial das renúncias fiscais não ser disponibilizada nos demonstrativos reproduzidos e dispostos ao público. Logo, em termos da transparência para a administração destes tipos de mecanismos, a partir de então, em muito incrementou-se a qualidade da publicização destes tipos de informações, de forte interesse para o acesso da sociedade civil tendo em vista que, ainda são poucas as tratativas relacionadas a uma análise mais aprofundada da expansão destas ferramentas de estímulos tributários.

Através dos dados disponibilizados via Tabela 18, o que se percebia para o ano de 2003 era uma representação superior para a indústria nacional em termos do recebimento das desonerações, com percentual de 26,56% da renúncia total contra 19,65% para os setores de comércio/serviços e, para agricultura, uma dotação pouco acima dos dois pontos percentuais. Entretanto, já em 2004 observa-se a transição entre estes dois mais relevantes setores, através dum salto de mais de R\$ 2,5 bilhões em isenções e deduções tributárias expandidas ao

¹¹⁶ Na época da campanha, Lula, num discurso proferido em Fortaleza, ao tratar de sua proposta para recriação da SUDAM e da SUDENE criticara a administração tucana anterior citando que “[...] uma visão eminentemente economicista da administração de um país do tamanho do Brasil pode ser um equívoco [...]”. O economista e ex-ministro Celso Furtado, presente neste evento corroborara com as intenções e visões de Lula, afirmando que fazia-se necessário “[...] libertar o Estado das obsessões economicistas que marcaram os últimos governos”. (Folha de São Paulo, 2003).

comércio/serviços e, noutra toada, numa baixa de R\$ 630 milhões dos benefícios à indústria, retração que também haveria de ser vista para a agricultura, da ordem de R\$ 162 milhões.

Tabela 18

Gastos Tributários por setores da atividade econômica – indústria, comércio/serviço e agricultura (2003-2019)

Ano	Indústria	Ind. Sobre G.T Totais (%)	Comércio e Serviço	C&S Sobre G.T Totais (%)	Agricultura	Agric. Sobre G.T Totais (%)
2003	R\$ 6.363.352.253	26,56%	R\$ 4.706.582.139	19,65%	R\$ 684.534.954	2,86%
2004	R\$ 5.732.681.848	23,68%	R\$ 7.220.466.666	29,82%	R\$ 521.680.563	2,15%
2005	R\$ 7.760.187.333	24,80%	R\$ 8.059.509.773	25,76%	R\$ 710.678.810	2,27%
2006	R\$ 12.384.338.015	18,94%	R\$ 19.986.079.124	30,56%	R\$ 5.841.994.025	8,93%
2007	R\$ 14.745.755.158	19,47%	R\$ 22.937.315.391	30,28%	R\$ 6.309.825.518	8,33%
2008	R\$ 16.730.212.533	19,33%	R\$ 25.768.653.360	29,77%	R\$ 8.574.152.228	9,90%
2009	R\$ 16.079.200.534	15,92%	R\$ 26.849.761.420	26,59%	R\$ 8.645.916.835	8,56%
2010	R\$ 17.454.039.363	14,75%	R\$ 34.378.078.816	29,05%	R\$ 8.931.499.884	7,55%
2011	R\$ 21.617.682.050	14,18%	R\$ 45.093.779.417	29,58%	R\$ 13.535.168.253	8,88%
2012	R\$ 24.044.447.501	13,18%	R\$ 56.299.094.973	30,86%	R\$ 15.283.541.017	8,38%
2013	R\$ 28.304.710.085	12,68%	R\$ 64.998.532.540	29,11%	R\$ 20.808.233.011	9,32%
2014	R\$ 31.321.069.603	12,18%	R\$ 69.935.864.591	27,19%	R\$ 22.069.549.295	8,58%
2015	R\$ 30.636.586.630	11,34%	R\$ 71.046.871.824	26,31%	R\$ 24.150.865.334	8,94%
2016	R\$ 27.272.954.492	10,16%	R\$ 75.609.339.218	28,17%	R\$ 26.021.222.447	9,69%
2017	R\$ 31.968.635.882	11,10%	R\$ 73.197.655.235	25,42%	R\$ 27.653.653.815	9,60%
2018	R\$ 33.018.988.440	11,17%	R\$ 74.971.547.222	25,36%	R\$ 30.937.178.785	10,46%
2019	R\$ 35.653.212.461	11,56%	R\$ 78.443.869.900	25,43%	R\$ 34.866.197.604	11,30%

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da União (2003-2019). Sintetizado pelo autor (2020).

No ano de 2005, o setor da indústria retoma crescimento nominal de sua estrutura de benefícios tributários e, assim, quase que se equivale ao setor de comércio/serviços, numa diferença de menos que um ponto percentual sobre os gastos fiscais totais. Como já visto entre os tópicos anteriores, em 2006, o montante da renúncia da União muito se elevava e, devido a isto, incrementos totais para todos os três setores de atividade são percebidos neste exercício, com maior destaque para a agricultura que saíra de 2,27% do total da receita resignada em 2005, para 8,93% em 2006.

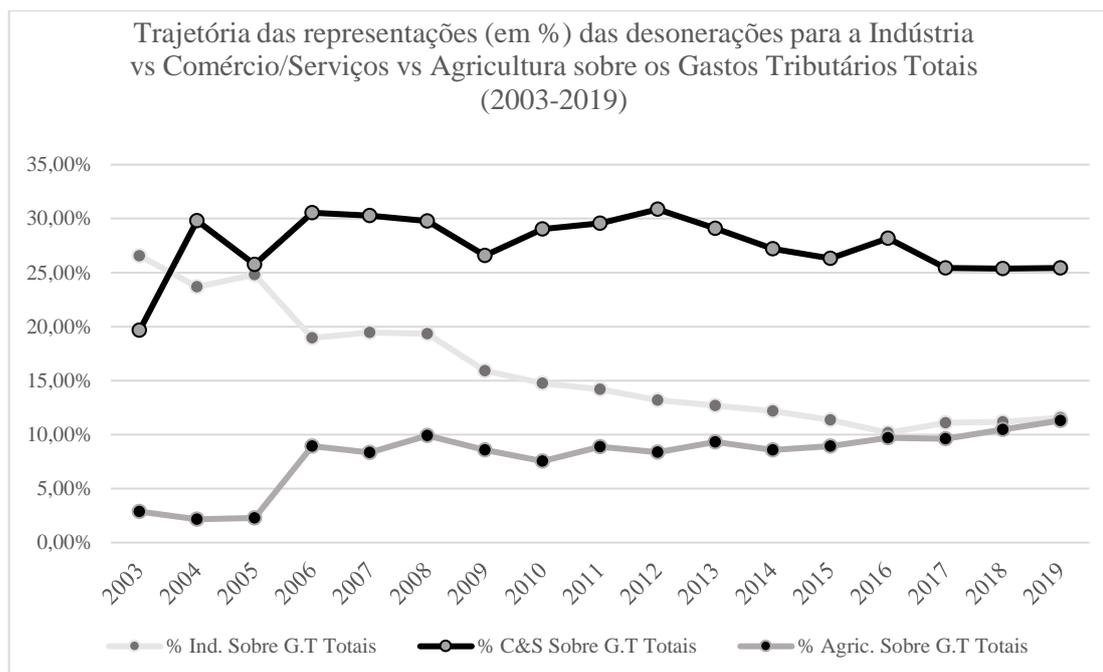
Dada reorganização do regime do SIMPLES, nota-se para a série relativa aos setores de comércio/serviços taxas de representatividade sobre as desonerações totais de 30,56% e de 30,28%, respectivamente, para os anos de 2006 e 2007¹¹⁷. É inclusive neste biênio que torna-

¹¹⁷ Dos R\$ 19,98 bilhões em desonerações aos setores de comércio/serviços, em 2006, R\$ 12,04 bilhões referiram-se as isenções e deduções previstas para as micro e pequenas empresas. Para 2007, dos R\$ 22,93 bilhões totais, cerca de R\$ 14,08 bilhões foram em estímulos aos pequenos negócios.

se possível observar um maior descolamento entre as curvas relativas a tais áreas e da indústria esta que, desde então, não mais veria destinação superior a 20% em sua fatia dos gastos tributários distribuídos até 2019. As trajetórias para todos três setores de atividade é explícita vide Gráfico 18.

Gráfico 18

Trajetória das representações (em %) das desonerações para a Indústria vs Comércio/Serviços vs Agricultura sobre os Gastos Tributários Totais (2003-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Em termos da distribuição das porcentagens, os anos de 2007 e 2008 pouco exercem influência para maiores mudanças, haja vista a relativa estabilização dos valores para estas duas datas. Daí em diante, para o setor industrial percebe-se um aceleração da retração de sua parcela de recebimento da renúncia fiscal, numa expressiva queda de -3,41% ainda em 2009¹¹⁸, algo que não era visto desde a passagem de 2005 para 2006, época cuja representação do setor entre os gastos tributários era de cerca de ¼ de todo montante de abdicção de receita advinda dos tributos. Contudo, a baixa não fora apenas em termos percentuais: com -R\$ 651,01 milhões em isenções/deduções esta também representara a primeira baixa em dotação monetária relativa a área desde o ano de 2004.

¹¹⁸ Apesar de manter-se como a segunda área que maior volume em desonerações recebera, em 2009 a diferença da renúncia direcionada a terceira colocada, a saúde, foi de apenas R\$ 1,70 bilhão. Em 2008, o intervalo entre os dois setores era de R\$ 6,51 bilhões.

De 2010 a 2015, apesar dum maior volume em moeda para as desonerações industriais, seu percentual de representatividade para com a totalidade dos gastos tributários prosseguira em queda contínua. Torna-se interessante contrastar as tendências de comportamento da reta referente as desonerações da Zona Franca de Manaus, vistas no Gráfico 18, e da renúncia total da indústria nacional. Embora esta última seja muito mais abrangente ao longo do solo brasileiro, o recorte das trajetórias Manaus vs Indústria expressa a baixa para a relevância do setor tanto para o produto como um todo, bem como para sucessivas administrações presidenciais.

Certamente, a economia brasileira neste tempo já não mais funcionara, em termos da condução da política industrial nos moldes desenvolvimentistas tradicionais proferidos por autores como Prebisch (1949) ou Furtado (1966). Muito menos pode-se dizer que a conduta do Estado direcionava-se a uma conduta, quanto mais parcimoniosa, de teor liberal em vistas de Mises (1940/2010), haja vista que o volume destes instrumentos de estímulos não veria reduções práticas de seu somatório, muito pelo contrário. Sendo assim, tal processo mais aproxima-se das mensões proferidas por Almeida (2011) que, ao trazer ao debate o tema da desindustrialização, indicara que, para o intervalo de 2007 a 2010, dada expansão da demanda por *commodities* e produtos derivados do extrativismo, atividades, a muito, onde o Brasil é referência mundial, tornou-se mais eficiente a condução da política econômica àquelas áreas onde o retorno das ações poderia exprimir melhores resultados.

Nesta perspectiva, já em 2015 a diferença entre o setor agrícola e a indústria em relação a fatia dos gastos tributários integralizados era da ordem de R\$ 6,47 bilhões e, em porcentagem, 2,4%. Neste ano, com exceção para o crescimento do agro, indústria e comércio/serviços observaram suas respectivas dotações inflingirem quedas percentuais significativas e, para a indústria, isto significara, ainda, uma redução real de seus benefícios tributários calculados em moeda. 2016, por sua vez, repara retomada da importância relativa ao comércio/serviço e uma aproximação, ainda maior, entre as porcentagens de 9,69% do setor da agricultura e dos 10,16% da indústria, quanto ao total liberado em desonerações pela União.

O ano de 2017 denota uma quebra nos incrementos, ano após ano, das desonerações destinadas ao setor de comércio/serviços, que retraíram dos R\$ 75,60 bilhões em 2016 para R\$ 73,19 bilhões neste exercício. Já para a indústria, de 2017 a 2019 nota-se incrementos sucessivos, porém, com porcentagem agora estabilizada na casa dos 11,56% em 2019. Quanto ao agro, este reduzira ainda mais a distância para a indústria nestes últimos anos, integrando

11,30% da abdicação da receita advinda da tributação federal em 2019, isto é, R\$ 34,86 bilhões *versus* R\$ 35,63 bilhões para os industriais, ou 11,56% de representação.

Por conta das variações anuais das trajetórias setoriais em termos da dotação monetária das desonerações, o que se apura, em primeiro lugar, para a indústria é um ritmo de maior expansão para os anos que compreendem o primeiro mandato de Lula, numa variação média ao ano de 28,35%. Tal valor é, em muito, alavancado por conta dos fortes crescimentos para a renúncia referente a área nos anos de 2005 e 2006, com variações de, respectivamente, 35,57% e de 59,59%. Para todos os anos e setores, constam na Tabela 19 todos os dados necessários para observação.

Tabela 19

Variações anuais (em %) da participação dos setores da indústria, comércio/serviços e agricultura sobre os Gastos Tributários Totais e Médias das Variações por período de governo (%) (2003-2019)

Ano / Período	Δ Partic. Ind. G.T Totais (%)	Δ Partic. C&S G.T Totais (%)	Δ Partic. Agric. G.T Totais (%)
2003	-	-	-
2004	-9,91%*	53,41%	-23,79%*
2005	35,37%	11,62%	36,23%
2006	59,59%	147,98%	722,03%
2007	19,07%	14,77%	8,01%
2008	13,46%	12,34%	35,89%
2009	-3,89%*	4,20%	0,84%
2010	8,55%	28,04%	3,30%
2011	23,85%	31,17%	51,54%
2012	11,23%	24,85%	12,92%
2013	17,72%	15,45%	36,15%
2014	10,66%	7,60%	6,06%
2015	-2,19%*	1,59%	9,43%
2016	-10,98%*	6,42%	7,74%
2017	17,22%	-3,19%*	6,27%
2018	3,29%	2,42%	11,87%
2019	7,98%	4,63%	12,70%
Médias das Δ setoriais a.a por período de governo (%)			
2003-2006	28,35%	71,00%	244,82%
2007-2010	9,30%	14,84%	12,01%
2011-2014	15,86%	19,77%	26,67%
2015-2016	-6,58%*	4,01%	8,59%
2017-2018	10,25%	-0,38%*	9,07%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Neste mesmo período, observam-se as maiores elevações para as médias anuais, tal como para indústria, para os setores de comércio/serviços e da agricultura. As fortes elevações vistas

em 2006, de 147,98% da renúncia para estes primeiros e de 722,03% para o agro exercem grande influência para que, em todos os setores observados, as desonerações referentes expressem as maiores taxas médias de crescimento, se divididas anualmente. Já para o segundo mandato de Lula, percebe-se a atenuação do crescimento desproporcionalmente visto em seu primeiro governo, tendo em vista aquilo já visto quanto ao crescimento geral do montante da renúncia fiscal, que pós 2006, evoluíra em taxas mais moderadas. A liderança das médias setoriais passa a ser do setor de comércio/serviços, com variação de crescimento média ao ano de 14,84%, seguida pela agricultura, com 12,01%, e pela indústria, com 9,30%.

Com a transição de Lula para Dilma, apesar de acelerar seu ritmo de elevações, a renúncia relativa ao setor de comércio e de serviços, agora com média de variação anual de 19,77%, deixara a liderança das trajetórias de crescimento para o setor da agricultura que, impulsionada pela desoneração da cesta básica, principalmente aquelas referentes aos exercícios de 2011 e 2013, deveras influenciaram para uma taxa de elevação média de 26,67% anuais. Por outro lado, o ritmo da elevação para o setor industrial também crescera, atingindo uma média de 15,86% entre anos, significativamente superior àquela vista no período passado. Como explicação razoável para tal fato atribui-se a reorientação geral da política industrial do governo, com o lançamento da PDP, ainda em Lula, mas prosseguida em suas bases pela equipe econômica de Rousseff.

O período que engloba a tensa transição entre Dilma e Temer, por outro lado, denota um crescimento anual médio negativo para o setor da indústria, envolvendo cerca de -2,19% em 2015, e -10,98% em 2016, numa baixa média de -6,58% para os dois anos. Em contraposição a isto, apesar das médias de crescimento para comércio/serviços e agricultura sofrerem forte retração na época, ainda houve evolução para ambos setores, de 4,01%, e de 8,59%, nesta mesma ordem de menção. A isto, muito deve-se a contínua expansão dos gastos tributários em função do regime do SIMPLES, para a área de comércio/serviços, e, para a agricultura, a elevação das deduções referentes a própria desoneração do PIS/COFINS relativos aos produtos da cesta básica de alimentos que, em 2016, totalizara R\$ 14,47 bilhões dos R\$ 26,02 bilhões em renúncias destinadas ao setor.

Por fim, entre 2017 e 2018 percebe-se retomada do crescimento médio para a indústria, com 10,25%, e a continuidade da escalada da agricultura, com 9,07% de elevação percebida. Destaque para a retração do crescimento da renúncia relativa as áreas de comércio/serviços que,

dado o agravamento da taxa de desempregados¹¹⁹, em muito, prejudicando a operação dos negócios pertencentes a tais setores, percebera retração anual média de -0,38%, única média negativa encontrada para todos os períodos. Já em 2019, as variações dos orçamentos da renúncia tributária para todos os três setores fora positiva, com liderança, novamente, para os 12,70% da agricultura, seguida pela indústria, com 7,98%, e pelas áreas do comércio/serviços, com 4,63%.

4.5.1 Abordagem comparativa entre o crescimento da renúncia para a indústria e dos resultados econômicos obtidos pelo setor

Em termos da avaliação dos resultados da indústria nacional ao longo do ciclo de expansão da concessão de gastos tributários destinados ao setor, entre os anos de 2003 e 2018, através de dados disponibilizados pelas PIA's conduzidas pelo IBGE, fora possível traçar as trajetórias de evolução anual para o número de empresas vinculadas as áreas da atividade setorial, o número de pessoas empregadas, a receita total advinda da operação industrial, bem como o valor da transformação industrial, isto é, a razão obtida pela diferença entre o valor bruto da produção da indústria e o custos operacionais relativos à atividade. Os dados relativos a tais séries encontram-se, especificados, mediante Tabela 20.

Tabela 20

Dados históricos para o setor industrial brasileiro: número de empresas, pessoal ocupado, receita total e valor da transformação industrial (x1000) (2002-2018)

Ano	Nº de Empresas	Pessoal Ocupado	Receita Total (x1000)	Valor da Transformação Industrial (x1000)
2002	135.129	5.577.798	R\$ 908.460.182	R\$ 334.503.214
2003	138.612	5.971.280	R\$ 1.097.341.762	R\$ 403.701.533
2004	143.979	6.398.879	R\$ 1.259.770.901	R\$ 479.191.998
2005	147.413	6.430.682	R\$ 1.355.945.867	R\$ 511.315.972
2006	154.988	6.768.131	R\$ 1.466.155.791	R\$ 555.042.994
2007	279.820	7.457.969	R\$ 1.658.999.741	R\$ 601.374.253
2008	309.089	7.840.905	R\$ 1.977.325.950	R\$ 724.317.324
2009	299.082	7.878.307	R\$ 1.906.535.689	R\$ 676.161.902
2010	299.862	8.387.141	R\$ 2.134.267.814	R\$ 832.937.936
2011	312.454	8.635.300	R\$ 2.414.176.528	R\$ 932.981.681
2012	328.505	8.803.833	R\$ 2.623.399.778	R\$ 991.008.488
2013	334.474	9.038.136	R\$ 2.660.902.000	R\$ 1.085.199.383
2014	333.739	8.801.762	R\$ 3.664.742.000	R\$ 1.193.903.000
2015	325.277	8.159.624	R\$ 3.843.589.000	R\$ 1.097.116.000
2016	318.452	7.735.266	R\$ 3.218.379.099	R\$ 1.103.671.563
2017	312.848	7.648.609	R\$ 3.267.616.432	R\$ 1.082.190.286
2018	308.996	7.698.689	R\$ 4.041.472.915	R\$ 1.225.400.757

Fonte: Dados da PIA (2003-2018). Sintetizado pelo autor (2020).

¹¹⁹ Segundo os dados para o emprego fornecidos pelo IBGE (2020x), no último trimestre de 2017 a taxa de desempregados na economia brasileira era de 11,8%. Para o último trimestre de 2018, a taxa fora de 11,6%, denotando a estagnação num dos principais fatores para composição do crescimento econômico.

Em geral, o que se percebe para os anos de 2003 a 2006 são elevações crescentes, embora controladas, para todos os quatro indicadores observados. Em termos das variações de crescimento do número de empresas industriais, observa-se um crescimento inferior a média para todo período 2003-2018, de 6,85%, em todos estes exercícios. Já para o número de pessoas ocupadas na área, as elevações, com exceção do ano de 2005, excedem a média total apurada, maior destaque para 2003 e 2004, cujas elevações representaram 7,05% e 7,16%, nesta ordem, sobre o quantitativo do emprego, com 821 mil novas vagas criadas, apenas, entre os anos de 2002 e 2004.

Em termos da receita total, em 2003 e 2004 esta crescera num forte ritmo, em variações quase que equivalentes para o valor da transformação industrial. O nível de crescimento fora retraído para o biênio 2005-2006 para ambas as séries, em porcentagens inferiores à média total, salvo os 8,55% vistos para a transformação, 0,5 pontos percentuais acima da média geral. Em termos da trajetória para os gastos tributários industriais, estes expressam taxas de 35,37% e de 59,59% de variação positiva em seu crescimento nos anos de 2005 e 2006. Tal como visto, entre as quatro séries objetos desta análise, em nenhuma sequer houve um crescimento a estas proporções. As variações para todos indicadores e anos estão disponíveis vide Tabela 21.

Tabela 21

Variações (em %) anuais para o setor industrial brasileiro: número de empresas, pessoal ocupado, receita total, valor da transformação industrial e gastos tributários destinados a indústria (2003-2018)

Ano	Δ N° de Empresas	Δ Pessoal Ocupado	Δ Receita Total	Δ Valor da Transformação Industrial	Δ G.T para Indústria
2003	2,58%	7,05%	20,79%	20,69%	-
2004	3,87%	7,16%	14,80%	18,70%	-9,91%
2005	2,39%	0,50%	7,63%	6,70%	35,37%
2006	5,14%	5,25%	8,13%	8,55%	59,59%
2007	80,54%	10,19%	13,15%	8,35%	19,07%
2008	10,46%	5,13%	19,19%	20,44%	13,46%
2009	-3,24%*	0,48%	-3,58%*	-6,65%*	-3,89%*
2010	0,26%	6,46%	11,94%	23,19%	8,55%
2011	4,20%	2,96%	13,11%	12,01%	23,85%
2012	5,14%	1,95%	8,67%	6,22%	11,23%
2013	1,82%	2,66%	1,43%	9,50%	17,72%
2014	-0,22%*	-2,62%*	37,73%	10,02%	10,66%
2015	-2,54%*	-7,30%*	4,88%	-8,11%*	-2,19%*
2016	-2,10%*	-5,20%*	-16,27%*	0,60%	-10,98%*
2017	-1,76%*	-1,12%*	1,53%	-1,95%*	17,22%
2018	-1,23%*	0,65%	23,68%	13,23%	3,29%
Médias	6,85%	1,81%	9,74%	8,05%	12,87%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Para os anos de 2007 a 2010, inicialmente, destaca-se o salto de 80,54%, em 2007, do número de empresas pertencentes à indústria, isto é, o registro de novos 124 mil novos negócios. A isto, deve-se como razão a expansão dos enquadramentos disponibilizados pela reformulação do SIMPLES. Em 2008, o número de novos negócios voltara a crescer em 10,46%, ultrapassando a casa dos 300 mil empreendimentos pela primeira vez. Todavia, o quantitativo de registros caíra para 299 mil empresas ao fim dos dois exercícios seguintes, apesar de, em termos de pessoas ocupadas na área, em 2010 o somatório referir-se a 8,38 milhões de trabalhadores.

Para a receita total, com exceção para a retração de -3,58% auferida em 2009, em todos estes outros exercícios encontram-se variações de crescimento entre 11,94% e 19,19%. Assim como entre 2003 e 2006 a tendência para receita fora emulada para o valor da transformação industrial, numa maior disparidade para o exercício de 2010 onde esta elevava-se em 23,19%, expressando um forte crescimento em termos da produtividade industrial. Quanto as variações da renúncia tributária total para a indústria, uma proximidade maior entre os indicadores e a série fora notada, a priori, entre os anos de 2008 e 2009.

Entre 2011 e 2014, o ritmo de abertura de novas empresas retornara a uma evolução sequencial inferior a média geral e, inclusive, com uma retração de -0,22% apurada em 2014. Doutra forma, a taxa de crescimento dos postos de trabalho crescera, de 2011 a 2013, acima da média geral de 1,81%, mas com retração, também em 2014, da ordem de 236 mil vagas de emprego qualificado. Agora, para receita total e para o valor da transformação industrial, a partir de 2013, nuances interessantes se traduzem nos dados. Neste referido ano, a variação de crescimento da receita fora de apenas 1,43%, ao passo em que, para o valor da transformação industrial, o salto seria de 9,50%.

No ano de 2014, em contrapartida, esta tendência se invertera. Numa elevação de 37,73% da receita industrial, o valor da transformação expandira em apenas 10,02%, fator este que expressa, em certa medida, que os incrementos na receita da indústria brasileira não mais refletiam ganhos em termos de produtividade para a área, tratando-se, assim, de ganhos, meramente, nominais¹²⁰. Em termos da contraposição dos indicadores industriais frente a

¹²⁰ Logo, como atestara a própria ex-presidente Dilma Rousseff, os incrementos nos níveis das desonerações destinadas a diversos setores da indústria brasileira na época de seu governo serviram como meio de abater despesas dos negócios e, por conseguinte, expandir as receitas corporativas, e não, tal como professara o governo em suas intenções, prover estímulos a novos investimentos setoriais.

totalidade das desonerações da área, as elevações sequenciais para todo o período pouco refletem comparabilidade para as taxas de resultados encontradas.

De 2015 a 2016, o que se repara é um ritmo de contrações em todos os indicadores industriais observados, bem como da própria renúncia relativa ao setor industrial. Em termos do número de empresas, quedas em sequência àquela vista em 2014 intensificam-se, com baixas acumuladas na casa dos dois pontos percentuais, culminando para, em 2016 o número de registros de firmas decair ao menor número desde 2011. Em termos do emprego, as taxas para 2015 e 2016, respectivamente, foram de -7,30% e de -5,20%, fator este determinante para um número de pessoas ocupadas de 7,73 milhões, menor somatório desde o exercício de 2007.

Quanto a receita total e o valor da transformação industrial, nestes anos, as variações prosseguem sem uma vinculação comum, tal como tendência vista entre 2013 e 2014. Em 2015, a receita industrial crescera 4,88%, mas, em termos do valor transformado, houve queda de -8,11%, primeira retração para o indicador desde 2009, ano em que se desencadeia os efeitos da crise financeira global, inclusive, no Brasil, dada retração do produto neste mesmo exercício. Para 2016, o que acontece é o contrário: a receita total expressa variação negativa de -16,27% enquanto, para a transformação há incremento de 0,60%. Claramente, se a receita decair e o saldo da transformação industrial é dado pela diferença entre o faturamento e os custos operacionais pode-se dizer que, num movimento lógico, o setor tratou de cortar despesas numa época de forte incerteza, optando por retrair e não expandir, como desejava o governo, suas operações. Em termos da renúncia para a indústria, esta caíra em -2,19% já em 2015 e, em 2016, ano em que o montante total da desoneração federal retraíra pela primeira vez desde 2009, apura-se nova queda, agora de -10,98%.

Ao longo dos anos de 2017 e 2018, baixas, ainda que menores, foram novamente percebidas para o número de empresas abertas na área da indústria, numa sequência que completara, agora, cinco anos. Já para os números do pessoal ocupado, após retração de -1,12% vista neste primeiro exercício, em 2018 o emprego voltara a crescer, ainda que sobre tímida taxa de 0,65%. Para a receita total e a transformação industrial, apesar da pouca expressividade das variações relativas a 2017, no ano de 2018 a soma de toda receita da indústria crescera em 23,68%, totalizando, pela primeira vez, mais de R\$ 4 trilhões e, em paralelo, com uma elevação positiva de 13,23%, o valor da transformação industrial chegara a casa dos R\$ 1,22 trilhão apurados.

Por fim a observação das variações, tanto para os indicadores industriais quanto para a renúncia fiscal específica à indústria brasileira, agrupadas por períodos governamentais, agora, permitem uma melhor representação para que torne-se possível atribuir algumas inferências fundamentais quanto uma avaliação geral da política de gastos tributários setorial. Mediante valores explícitos por meio da Tabela 22, percebeu-se que o incremento anual médio para a renúncia tributária distribuída ao setor industrial nos anos de 2003 a 2006, não obtivera contrapartida equivalente a sua representação para nenhum dos quatro indicadores econômicos observados, ainda que, para todos, com exceção do número de empresas industriais, fossem expressos percentuais superiores as médias para as séries de 2003 a 2018.

De 2006 a 2010, o ritmo da evolução da fatia em desonerações previstas para a indústria caíra para 9,30%, percentual quase que vinte pontos inferior ao visto noutro exercício. Paralelamente, o ritmo da expansão dos indicadores econômicos, com excessão dos 22,01% de expansão média ao ano para o quantitativo de empresas abertas por conta do reenquadramento do SIMPLES, melhor aproximara-se da trajetória percebida para a renúncia fiscal setorial. Em termos da expansão da receita total e do valor da transformação industrial, embora, ambas, variassem em menores taxas, se considerado o ritmo inferior de crescimento da renúncia da receita, pode-se dizer que mesmo com um menor crescimento acumulado do montante das desonerações, tornou-se possível auferir taxas de elevação próximas e representativas as vistas entre 2003 a 2006.

Tabela 22

Médias das Variações (em %) por período de governo para o setor industrial brasileiro: número de empresas, pessoal ocupado, receita total, valor da transformação industrial e gastos tributários destinados a indústria (2003-2018)

Período	$\Delta \sim N^{\circ}$ de Empresas	$\Delta \sim$ Pessoal Ocupado	$\Delta \sim$ Receita Total	$\Delta \sim$ Valor da Transformação Industrial	$\Delta \sim$ G.T para Indústria
2003-2006	3,49%	4,99%	12,84%	13,66%	28,35%
2006-2010	22,01%	5,57%	10,18%	11,33%	9,30%
2011-2014	2,73%	1,24%	15,23%	9,44%	15,86%
2015-2016	-2,32%*	-6,25%*	-5,69%*	-3,75%*	-6,58%*
2017-2018	-1,50%*	-0,23%*	12,61%	5,64%	10,25%
Médias	6,85%	1,81%	9,74%	8,05%	12,87%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Ao longo do período 2011-2014, a trajetória para a renúncia setorial intensificara seu ritmo, embora ainda longe daquele visto para 2003-2006, na ordem de 15,86% de elevação média anual. Paralelamente, os resultados das variações para o número de empresas e para o pessoal ocupado sequer atinge as médias históricas para a série 2003-2018. Por sua vez, a

receita total do ramo industrial exprime seu maior ritmo de aceleração ao ano entre todos os períodos, com 15,23% de expansão. Embora se esperasse que, com isto, o valor da transformação industrial para o período denotasse uma, conseqüente, alta histórica, a taxa de crescimento ao ano para tal indicador estacionara na casa dos 9,44%, menor que as duas variações médias anteriores encontradas.

Relativo ao enquadramento dos indicadores quanto a tendência da trajetória de crescimento da renúncia total, o período de 2015-2016 é aquele que melhor expressa a paridade entre os cursos. Com variações negativas apuradas para todas as séries, com a maior delas para os postos de trabalho ocupados, de -6,25%, tal ocasionalidade expressa a reorientação da política de desonerações para o tempo, inflingindo uma desaceleração de sua crescente, de maneira a acompanhar os resultados vistos pela atividade industrial geral. Apesar disto, para o biênio 2017-2018, o ritmo de crescimento ao ano das desonerações para a indústria retoma tendência de aceleração, esta que haveria de ser acompanhada apenas pela evolução para a receita total do setor e do valor da transformação industrial, embora esta última abaixo de sua média anual para 2013-2018. Em termos do número de empresas registradas e dos postos de trabalho, a queda média fora de, nesta ordem, -1,50%, e de -0,23% ao ano.

Noutras palavras, o período que melhor expressa uma tendência aproximada entre os indicadores industriais e a variação de repasse das renúncias é, justamente, naquela fração de tempo onde, para todas observações, expressem-se valores inferiores a zero. Isto posto, pode-se dizer que a estrutura de cessão de estímulos fiscais à indústria observara melhores efeitos quanto as trajetórias dos indicadores econômicos relativos ao setor nos períodos de 2003-2006 e de 2006-2010. Neste primeiro, percebeu-se evoluções médias anuais representativas para todas as séries de dados, embora que, neste último, com uma taxa de expansão menor para a renúncia, as taxas para o total de empresas e trabalhadores tenha expressado melhores resultados, isto muito por conta da reestruturação do SIMPLES, do que estas mesmas taxas para 2003-2006.

Já em 2011-2014, o resultado duma nova expansão da trajetória dos gastos tributários cedidos aos industriais expressara taxas menores em todas as séries de indicadores, com exceção da receita total da indústria, que elevava-se de forma não cumulativa ao valor da transformação industrial, indicadores estes que traduzem, por tais resultados, tal como citado, um processo de possível retenção de lucros nas firmas, já que a razão entre a produção bruta e os custos operacionais, assim representando uma métrica de eficiência para os negócios do setor, não denotara maior porcentagem.

Ao menos, para o período 2015-2016, a retração geral do setor industrial expressa, mediante os indicadores para a fração, equivalente retração da trajetória de expansão das desonerações fiscais. Faz-se interessante mencionar que, por classificar-se como uma não execução duma receita tributária, os gastos tributários são, diretamente, afetados pela estimativa da receita fiscal auferida pelo Estado e, dada retração econômica geral para o momento, relevante parcela dos gastos previstos não poderia mais ser concretizada.

Outra menção, deveras, relevante dá-se por conta de inexistirem mecanismos de controle direto quanto a expansão da renúncia fiscal, tendo em vista que esta ocorre nas brechas presentes no regime tributário de referência e, na maioria dos casos, tal assunto pouco está inserido no âmbito do debate político-econômico nacional. Logo, a mudança de curso na administração destes tipos de mecanismos entre 2015 e 2016, certamente, colaborara para, ao menos em pequena parte, mitigar os efeitos mais negativos relativos a recessão presenciada.

Contudo, em 2017 e 2018, é notável uma nova expansão no ritmo das renúncias relacionadas à indústria e, apesar da retomada do crescimento da receita setorial e da transformação da produção, estes novos incrementos parecem não surgir efeito suficiente para que as taxas de ocupação dos postos de trabalho e do número de empresas abertas retome variação positiva. Tal como visto entre as primeiras seções desta pesquisa, Keynes (1936/1996), inserido em seu próprio contexto, advogara em defesa do incremento do gasto público como meio para o reaquecimento duma economia em estado combalido. Muito embora os mecanismos mais modernos de desonerações tributárias não fossem contemporâneos a *Lord Keynes*, estes ainda podem ser classificados como gastos públicos, de teor indireto, e, se por um lado a expansão vista não fora suficiente para expressar valores positivos, ao menos as taxas denotaram porcentagens de retração inferiores.

A percepção positiva deste novo ritmo de incrementos, porém, há de ser contrastada com a, cada vez maior, distância entre os percentuais da receita total e do valor da transformação industrial. A diferença entre os dois percentuais é a maior desde aquela apurada para o período 2011-2014 e, tal como já nele fora mencionado, uma margem maior para a receita sem a devida contrapartida em termos de produtividade para a área não deve ser traduzida numa boa perspectiva ao longo prazo, vistas para o que ocorrerá ainda na gestão de Rousseff. Sendo assim, a administração Temer transparece não ter sido mais capaz de exercer controle, a nível do visto para o exercício de 2016, sobre as demandas da área industrial por maior volume em renúncia fiscal que, em contrapartida, não havia entregado a União maior volume em sua operação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, intentou-se melhor compreender os rumos da trajetória das políticas relativas à administração dos mecanismos de renúncia da receita tributária, de outorga à União, para o período que abrange os anos de 1996 até 2019. Para tal, mediante as extensas análises discorridas ao longo dos capítulos antecedentes, tornou-se possível perceber nuances quanto ao comportamento das desonerações, ao longo dos anos, em termos de sua evolução total; de sua representação sobre o PIB; de seu impacto perante a arrecadação tributária; da comparação entre o orçamento da renúncia perante as áreas públicas da saúde e educação; das principais tributações impactadas em função dos gastos tributários; dos benefícios principais; da trajetória das renúncias relativas aos setores da indústria, comércio/serviços e agricultura; e, por fim, do contraste entre o ritmo de expansão das desonerações industriais com aqueles indicadores econômicos relativos ao próprio setor.

Dada amplitude das observações e das inferências ponderadas até aqui, um resumo para os principais resultados obtidos ao longo das etapas de análise e inferências deverá denotar teor elucidativo:

- 1) A renúncia tributária brasileira, em média, cresceu num ritmo de 14,39% ao ano desde o ano de 1996;
- 2) Nos anos de 2005 e 2006, ainda no primeiro governo Lula, apuram-se as maiores variações de incremento das renúncias totais, de 29,23%, e de 109,02%, respectivamente;
- 3) O ano de 2006 representa uma reordenação do ritmo de crescimento da renúncia tributária para todos os exercícios seguintes;
- 4) Gastos tributários representavam 14,55% de toda arrecadação tributária em 1997. Em 2019, este percentual fora de 21,37%;
- 5) Gastos tributários representavam 1,84% de representação quanto ao PIB em 1997. Em 2019, este percentual fora de 4,25%;
- 6) Desde o ano de 2006, o montante da renúncia fiscal federal supera todos os gastos executados somados dos ministérios da saúde e da educação;
- 7) Com a retração econômica intensificada em 2016, apesar de não diretamente vinculados, os gastos tributários totais crescem em ritmo próximo a inflação;

- 8) Regiões Sul/Sudeste, historicamente, concentram, juntas, cerca de 65% da renúncia fiscal total;
- 9) A região Norte, outrora detentora de cerca de ¼ das desonerações totais nos anos finais da década de 1990, fora perdendo relevância até ser ultrapassada pelo Centro-Oeste, em 2018, com 11,27% de representatividade;
- 10) Em 2001, os gastos tributários per capita para o Sul eram de R\$ 95,40 reais e, para o Nordeste R\$ 47,17. Em 2019, nesta mesma ordem, o valor per capita era de R\$ 1586,35 *versus* R\$ 718,10 reais;
- 11) Em 2019, apenas as desonerações relativas ao COFINS e a Contribuição para Previdência representavam 42,91% da renúncia fiscal total;
- 12) Desde 2004, as isenções e deduções para o SIMPLES elevam este programa a primeira posição, ininterrupta, entre os gastos tributários específicos;
- 13) Em contraste a ascensão do Simples, a renúncia relativa a ZFM segue em decrescente, com apenas 7,08% dos gastos totais para 2019;
- 14) O setor de comércio/serviços, desde 2004, é o mais relevante para o montante das desonerações. A indústria, em 2019, quase já fora ultrapassada pelo agro.

Entre todas estas notações, ainda se cabe um maior detalhamento para algumas. O exercício fiscal de 2006 exerce fortíssima influência para a apuração do período da primeira presidência de Lula como aquele que expressara a maior taxa média de crescimento ao ano da conta de gastos tributários, com cerca de 35,57% de incrementos. Isto posto, é sabido do grande incremento, em aspectos monetários, que o montante das desonerações viram ao longo das gestões de sua sucessora, Dilma, mas, todavia, os ritmos médios de crescimento anuais em seus primeiro/segundo anos de governo foram de 21,52% e de 2,19%, respectivamente. Logo, a forte elevação em termos da abstenção da receita tributária dá-se muito mais por conta duma administração de política econômica herdada de seu padrinho político do que duma própria mudança estratégica dentro de sua gestão.

Com os 4,25% apurados de gastos tributários sobre o PIB, dadas informações mais recentes advindas do CIAT, na América do Sul, este percentual ficaria atrás apenas da Colômbia, com 8,0%, e do Equador, com 4,7% de representação. No entanto, de forma contrária ao ritmo de crescimento da renúncia total, a maior elevação média, ao ano, em termos de participação quanto ao PIB deu-se ao longo do primeiro governo de Rousseff, com média de crescimento de

0,33%, isto é, quase que 1% de incremento em apenas três anos. Logo, tais incrementos sobre o montante da renúncia tributária expandiam em paralelo numa própria trajetória de resultados menos expressivos para o produto nacional se comparado os períodos em que Lula esteve na presidência.

Quanto as comparações das dotações do montante de gastos tributários frente as pastas ministeriais, a discrepância entre os valores atuais é enorme. Ilustrativamente, os R\$ 308 bilhões dispendidos em 2019 seriam suficientes para bancar os gastos do ministério da educação por três exercícios futuros, sem nenhuma redução do valor visto pela pasta neste mesmo exercício, inclusive com correção dos valores mediante inflação medida pelo IPCA para este mesmo exercício. Ainda que o orçamento das pastas tenha se elevado em teor percentual considerável desde os primeiros anos de gestão de Lula, isto não fora suficiente para que os valores andassem em pé de igualdade. Entretanto, apesar do destacamento entre as trajetórias, ao menos desde 2015, as médias de variação ao ano superam o ritmo percebido pelas desonerações fiscais, embora, por caracterizarem um gasto indireto e ausente à estrutura comum do regime tributário de incidência, a expansão de seus dispêndios não se vinculam ao teto de gastos, como já visto para os orçamentos ministeriais.

Por conta da distribuição regional, esta é uma das inferências mais determinantes para se interpretar os dados da renúncia. Sabidamente, os mecanismos de estímulos tributários expressam uma função de intervenção quanto ao campo da atuação social e, portanto, econômica. Com isto, cabe a autoridade estatal ponderar os aspectos que não de lhe direcionar a tomada de decisões, haja vista que, se bem utilizados, podem colaborar para a prosperidade numa região, ao menos é isto que se expressa no Artigo 170º da Carta Magna que outorga a intervenção do Estado para os mais diversos fins, entre eles a redução das desigualdades regionais e sociais.

Contudo, observando-se a estagnação em baixo percentual da destinação da renúncia ao Nordeste, ao longo de toda série observada, bem como da manutenção dos altos patamares relativos ao Sul/Sudeste, torna-se difícil crer que mecanismos tais como as desonerações tributárias, de fato, exercem algum tipo de influência em tornar nossa sociedade mais igualitária. A desigualdade, em termos da distribuição destes benefícios a nível per capita, apenas entre Nordeste e Sul, expressara uma diferença de valor por pessoa de 54,73% em 2019. Em 2001, o percentual fora de 50,55%, ou seja, as desigualdades providas pela renúncia fiscal agravaram-se, ao longo dos anos, ainda mais.

Desta maneira, os argumentos liberais, em defesa duma menor interferência do Estado sobre o âmbito da economia, observando-se tais ponderações, exprime forte sentido. Por outro lado, haja vista defesa oriunda dos economistas da linha desenvolvimentista, muitos problemas em termos do agravamento das disparidades intrarregionais dão-se em função dum baixo nível da atividade industrial nacional, algo que, principalmente, em termos regionais, quem mais sofrera, historicamente, foram os estados do Norte do Brasil. Se antes um expoente do recebimento das renúncias tributárias por conta da operação relativa à Zona Franca de Manaus, a região Norte passara a ver, com a ascensão do SIMPLES e do setor de serviços, volume de dotação percentual cada vez menos representativo, processo este que culminaria, já para 2018, em assumir a “lanterna” das distribuições regionais, ultrapassada pelo Centro-Oeste, onde há predominância das atividades vinculadas ao agronegócio e, portanto, atividades de menor valor agregado.

Com argumentos contrários e a favor para ambas as correntes do pensamento econômico, algo que, possivelmente, as divergentes escolas concordariam é o fato de que o cenário atual destes elementos de fomento é pouco usual e de baixa eficácia. Entre os liberais, sabidamente mais parcimoniosos em termos dos gastos públicos – para não utilizar do termo fiscalistas – os argumentos direcionar-se-iam quanto ao crescimento quase que ininterrupto do montante e destes recursos, por vezes, acabarem por privilegiar entidades e setores em detrimento de muitas outras. Para os desenvolvimentistas, a ausência duma estratégia pró indústria deve expressar uma ausência de estratégia de longo prazo para o desenvolvimento nacional e, para aqueles cujo pensamento cepalino expresse maior influência em seu modo de pensar, uma eternização dum ciclo de incipiência econômica e de submissão as nações centrais. Embora pontos de vista distintos, ambas inferências parecem corretas e capazes de explicar, ao menos em parte, os eventos mais recentes.

Afinal, ao longo de mais da metade do século passado, as intencões em se promover uma acelerada industrialização num país de proporções continentais e graves problemas sociais, para a série de anos nesta pesquisa observada aparenta, de vez, ter sido posta de lado, haja vista a cada vez maior expressão dos ramos de comércio/serviços na representação da estrutura econômica. No entanto, este processo de transição entre setores tem sido cada vez mais visto em diversas economias ao longo do globo. Tal como um famoso economista, pertencente a corrente de pensamento liberal brasileira perguntara-se “[...] a Apple é indústria ou serviço? [...]”¹²¹,

¹²¹ Marcos Lisboa, em entrevista ao O Globo, em 05/03/2018.

expressando que, neste caso específico, o maior valor agregado da operação da empresa reside em suas patentes e serviços disponibilizados via *software*. No entanto, para o Brasil, tal transição não ocorre em função de uma política coordenada entre os grandes conglomerados empresariais, mas sim, dada a ausência destes em nossa economia, em função das micro e pequenas empresas, de produtividade questionável como, explícita Mendes (2014) e de, tal como nas atividades mais simples vinculadas a agricultura, baixa contribuição em termos de valor agregado.

Portanto é notável que o rearranjo da estrutura de subsídição tributária no Brasil, em muito, deriva de uma própria reorganização econômica, imposta e prevista num novo contexto do comércio mundial, agora globalizado. A indústria nacional, como visto ao longo de seções anteriores, apesar dos investimentos e da atenção de sucessivos governos ao longo da segunda metade do século XX, prossegue em estado de incipiência em diversos de seus setores. Logo, torna-se plausível esperar que aquelas atividades cujo custo da produção interna seja elevado em função da compra externa, de mercados cuja produção de tais bens seja mais eficiente, detenham menor atenção da parte do governo, afinal este último, tal como quaisquer outras entidades, precisa exprimir o melhor resultado possível de uma alocação de seus recursos, hoje ainda mais, escassos. Com isto, o setor de comércio/serviços, maiores expoentes da disponibilização de postos de trabalho no país, bem como o agronegócio que, hoje cada vez mais, coordena esforços em sua modernização vieram a tornarem-se os maiores focos da atenção governamental, inclusive da destinação de estímulos tributários.

Sendo assim alguns questionamentos ainda persistem. No âmbito da destinação setorial, poderiam os repasses à indústria terem atenuado uma baixa ainda maior da atividade para o setor neste conhecido contexto de desindustrialização econômica do Brasil? Tal hipótese parece expressar sentido com vistas para rápida ascensão dos setores do comércio/serviços e para a lenta, porém contínua, retração da indústria nacional. Quanto a distribuição regional das renúncias, seria plausível acreditar que com uma distribuição mais igualitária das desonerações, a região Nordeste expressaria melhores índices em seu desenvolvimento econômico/social? Poderia, com isto, se esperar um maior número de empresas alocadas e provendo emprego na região, mas até que ponto este repasse via incentivos poderia ser distribuído em benefícios reais as camadas mais baixas da hierarquia social? E quanto ao montante da renúncia distribuído anualmente? Seria esta a maneira para repasse da receita abdicada a mais eficiente possível? Existiria algum valor ótimo para a distribuição destes artifícios?

Tendo em vista a estratégia proposta nesta pesquisa, pautada no recorte e detalhamento da trajetória da renúncia fiscal brasileira não prosseguira numa mensuração empírica de efeitos específicos, tais questões não de ser sugeridas como hipóteses testáveis mediante execução de futuras pesquisas. Além disto, já a nível de empresa, estudos de casos conduzidos em entidades, de grande porte, beneficiadas por algum(s) tipo(s) de desoneração relevante quanto a composição de seus resultados podem fornecer indícios de se, de fato, o uso das desonerações tende ser empregado numa espécie de redução dos custos operacionais e, caso isto se confirme, buscar-se as razões pelas quais as organizações beneficiadas não optem por utilizar dos maiores recursos disponíveis para incrementos de seus investimentos relativos à produtividade.

Por fim, espera-se que este denso estudo possa servir de material, agora condensado, para quaisquer pesquisadores e demais interessados na análise duma das mais controversas e obscuras políticas tributárias inseridas no âmbito do debate público nacional, da administração da renúncia fiscal federal ou, noutras palavras, dos gastos tributários.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Brasil. (2015, dezembro 14). *Skaf anuncia apoio da FIESP a processo de impeachment da presidente Dilma*. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-12/skaf-anuncia-apoio-da-fiesp-processo-de-impeachment-da-presidenta-dilma>
- Agresti, A.; & Finlay, B. (2012). *Métodos estatísticos para as ciências sociais*. 4a ed. Porto Alegre: Penso.
- Aguillar, F. H. (2006). *Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. São Paulo: Altas.
- Alesina, A.; Campante, F.; & Tabellini, G. (2008). Why Is Fiscal Policy Often Procyclical? *Journal of The European Economic Association*, 6(5), 1006-1036. doi: 10.1162/JEEA.2008.6.5.1006.
- Almeida, M. (2011). Política Industrial e Crescimento. *Radar – Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, 17. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/radar/temas/industria/292-radar-n-17-politica-industrial-e-crescimento>
- _____, M. (2012). O complicado debate sobre desindustrialização. *Radar – Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, 21, 47-57. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/radar/temas/industria/283-radar-n-21-o-complicado-debate-sobre-desindustrializacao>
- Andrade, J. M. A.; Gelcer, D.; & Holland, M. (2019). Efetividade dos incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus. In: Holland, M. (Coord.) *Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades*. São Paulo: FGV EESP.
- ANFIP. (2018). *Análise da Seguridade Social 2017*. Brasília: FAETS.
- Appy, B. (2019). *Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços*. São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal.
- Arantes, S. T. F. (2019). *Lei Kandir e Emenda Constitucional nº 42/2003: Efeitos da Desoneração de ICMS sobre as Exportações*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.
- Banco Mundial. (2020). *Doing Business 2020*. Washington: *The World Bank*.
- Bastiat, F. (2010). O que se vê e o que não se vê. (Obra original publicada em 1849). In Bastiat, F. (2010) *Frédéric Bastiat*. 2a ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Baumann, R. (1990). Befiex: efeitos internos de um incentivo à exportação. *Revista Brasileira de Economia*, 44(2), 167-189. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/448/6637>
- Becker, J. L. (2015). *Estatística básica: transformando dados em informação*. Porto Alegre: Bookman.

- Belluzzo, L. G. M.; & Coutinho, R (1984). Política econômica., inflexões e crise: 1974/1981. In Belluzzo, L. G. M.; Coutinho, R. (Orgs.) *Desenvolvimento capitalista no brasil: Ensaio sobre a crise*. 4a ed. Campinas: UNICAMP IE.
- Benjamin, L. M. & Posner, P. L. (2018). Tax Expenditures and Accountability: The Case of the Ambivalent Principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 569–582. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jopart/muy040>
- Bergsman, J.; & Malan, P. (1969). *A estrutura de proteção industrial no Brasil*. Brasília: IPEA. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7629>
- BNDES. (2011). Plano Brasil Maior – Relatório Anual 2011. Recuperado de https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/plano_brasil_maior.html
- Bondonio, D.; & Greenbaum, R. T. (2007). Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies. *Regional Science and Urban Economics*, 37(1), 121-136.
- Braga, H. C. (1981). Aspectos distributivos do esquema de subsídios fiscais a exportação de manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 11(3), 783-802. Recuperado de <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/432>
- Brasil. Secretaria da Receita Federal. (1997). *Demonstrativo dos Benefícios Tributários*. Recuperado de <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>
- _____. Secretaria de Comunicação Social. (1998) *Nova Política Industrial: Desenvolvimento e Competitividade*. Recuperado de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/nova-politica-industrial-desenvolvimento-e-competitividade.pdf>
- _____. Congresso Nacional. (2001). *Requerimento de Comissão Parlamentar de Inquérito nº 16 – CPI do FINOR*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpifinor/relatoriofinal.pdf>
- _____. Secretaria da Receita Federal. (2002). *Demonstrativo dos Benefícios Tributários*. Recuperado de <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>
- _____. Ministério da Fazenda. (2003a). *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Recuperado de http://fundacaoanfp.hospedagemdesites.ws/site/wp-content/uploads/2012/03/politicaeconomica_reformasestruturais.pdf
- _____. Casa Civil da Presidência da República. (2003b). *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Recuperado de <http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf>

- _____. Secretaria da Receita Federal. (2011). *Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas 2011*. Brasília: Receita Federal. Recuperado de http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-efetivo-2011-serie-2009-a-2013-final-ret-1-29_09_2014
- _____. Secretaria da Receita Federal. (2015). *Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas 2015*. Brasília: Receita Federal. Recuperado de <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018-pdf.pdf>
- _____. Congresso Nacional (2016a). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Texto constitucional original promulgado em 05 de outubro de 1988.
- _____. Ministério da Fazenda. (2016b). *Orçamento de Subsídios da União*. Brasília: Secretaria de Acompanhamento Econômico. Recuperado de <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2016.pdf>
- _____. Secretaria da Receita Federal. (2016c). *Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas 2016*. Recuperado de <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2016-serie-2014-a-2019-base-conceitual-e-gerencial.pdf>
- _____. Presidência da República. *Decreto n. 9.391, de 30 de maio de 2018*. Reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível e as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9391.htm
- _____. Presidência da República. *Resolução n. 60, de 31 de agosto de 2018*. Altera para zero por cento as alíquotas do Imposto de Importação incidentes sobre os Bens de Informática e Telecomunicação que menciona, na condição de Ex-tarifários. Diário Oficial da União. Publicado no D.O.U de 03 de setembro de 2018.
- _____. Presidência da República. *Resolução n. 61, de 31 de agosto de 2018*. Altera para zero por cento as alíquotas do Imposto de Importação incidentes sobre os Bens de Capital que menciona, na condição de Ex-Tarifários. Diário Oficial da União. Publicado no D.O.U de 03 de setembro de 2018.
- _____. Ministério da Economia. (2019a). *Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação*. Brasília: Receita Federal. Disponível em <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf>

- _____. Secretaria da Receita Federal. (2019b). *Demonstrativo dos Gastos Tributários*. Recuperado de <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>
- _____. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n. 41 (2019c). *Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135378>
- _____. Secretaria de Previdência (2019d). *Nova Previdência*. Recuperado de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,na-comissao-especial-guedes-afirma-que-rombo-da-previdencia-ameaca-engolir-o-pais,70002820860>
- _____. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n. 41 (2019e). *Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135378>
- _____. Presidência da República. Projeto de Lei n. 5/2019-CN. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2020/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>
- Bresser-Pereira, L. C. (1997). *Economia Brasileira: Uma Introdução Crítica*. 3a ed. São Paulo: Editora 34.
- _____. (2003). *Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- _____. (2009). *Doença holandesa e desindustrialização*. Valor Econômico.
- _____. (2018). *Globalização e Competição: Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não?* Rio de Janeiro: Alta Books.
- Burman, L. E.; Geissler, C.; & Toder, E. J. (2008). How Big Are Total Individual Income Tax Expenditures, and Who Benefits from Them? *American Economic Review*, 98 (2): 79-83. doi: 10.1257/aer.98.2.79
- Caldwell, P. C. (2019). *Democracy, Capitalism and the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Câmara dos Deputados do Brasil. (2020a). *Orçamento da União*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/ig-orcamento/?wicket:interface=:0:1:::>
- Carvalho, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia.
- Campos, R. (1963). *Economia, Planejamento e Nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC.
- CEMEC. (2017). *Indicadores de Endividamento e Capacidade de Pagamento das Empresas não Financeiras: 2010 a 2017 1T*. São Paulo: IBMEC.
- CEMEC. (2018). *Investimento e poupança na economia brasileira 2000-2017: o crowding out do setor privado*. São Paulo: FIPE.

- CEPAL. (1998). *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinário. Santiago: Nações Unidas.
- _____. (2020). *Historia de la CEPAL*. Recuperado de <https://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>
- CNI. (2008). *Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP*. Recuperado de <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2012/9/avaliacao-da-politica-de-desenvolvimento-produtivo-pdp/>
- Corseuil, C. H. L.; & Moura, R. L. (2011). *O impacto do Simples Federal no nível de emprego da indústria brasileira*. Brasília: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9601
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2a ed. Porto Alegre: ARTMED.
- Desai, M. A.; Foley, C. F.; & Hines Jr, J. R. (2004). A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets. *The Journal of Finance*, 59(6), 2451-2487. doi 10.1111/j.1540-6261.2004.00706.x
- EBC. (2013, março 13). *Reduções de tributos continuarão, diz Guido Mantega*. Recuperado de <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2013/03/reducoes-de-tributos-continuarao-diz-guido-mantega>
- Ellery, R.; Nascimento, A.; Sachsida, A. (2018). Controle Sintético como ferramenta para avaliação de políticas públicas. In. Sachsida, A. (Org.). *Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: IPEA. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34343&Itemid=433
- Exame. (2013, junho 27). *Não temos condições de aumentar a desoneração, diz Mantega*. Recuperado de <https://exame.abril.com.br/economia/nao-temos-condicoes-de-aumentar-a-desoneracao-diz-mantega/>
- FAPESPA. (2017). *O Impacto da Lei Kandir na Arrecadação do ICMS dos Estados no Período 1997-2016*. Belém: FAPESPA.
- Ferreira, P. C.; & Faccini, G. (2005). Trade liberalization and industrial concentration: evidence from Brazil. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 45(2-3), 432-446. doi 10.1016/j.qref.2004.12.013
- FGV. (2020a). *Eletrobras*. Rio de Janeiro: CPDOC. Recuperado de <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/eletrobras-centrais-eletricas-brasileiras-s-a>
- _____. (2020b). *O Plano Trienal e a política econômica no presidencialismo*. Rio de Janeiro: CPDOC. Recuperado de https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_plano_trienal_e_a_politica_economica

- FGV. (2020c). *Milagre Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDOC. Recuperado de <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>
- FIESP. (2011). *Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Recuperado de <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/avaliacao-da-politica-de-desenvolvimento-produtivo-pdp/>
- Floto, E. (1989). El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. *Revista de la Cepal*, 39, 147-167
- Folha de São Paulo. (1997, fevereiro 03). **BB anuncia nova linha de financiamento**. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fol/eco/ec03022.htm>
- _____. (2003, julho 29). **Lula recria Sudene e critica “economicismo” de governo**. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2907200302.htm>
- _____. (2014, maio 14). **A PMDB Dilma diz ter dois candidatos para derrotar tucanos em SP**. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1461335-ao-pmdb-dilma-diz-que-skaf-e-a-formula-do-2-turno-e-que-e-crucial-derrotar-tucanos-em-sp.shtml>
- _____. (2015, setembro 14). **Governo anuncia corte de R\$ 26 bilhões e quer ressuscitar CPMF**. Recuperado de <https://m.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1681450-corte-de-gastos-do-governo-deve-ficar-proximo-a-r-26-bilhoes.shtml?origin=folha>
- _____. (2018, maio 31). **Para reduzir diesel, governo onera exportador e corta no SUS e educação**. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/para-reduzir-diesel-governo-onera-exportadores-e-corta-recursos-para-obras.shtml>
- Folha de São Paulo. (2020, janeiro 08). **Bolsonaro favorece empresas com subsídio à energia solar**. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/bolsonaro-favorece-empresas-com-subsidio-a-energia-solar.shtml>
- Formigoni, H. (2008). *A influência dos incentivos fiscais sobre a estrutura de capital e a rentabilidade das companhias abertas brasileiras não financeiras*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Universidade de São Paulo.
- Franco, G. H. B. (2004). *Auge e declínio do inflacionismo no Brasil*. Rio de Janeiro: PUC.
- Furtado, C. (1966). *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (1973). *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (2009). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. (Obra original publicada em 1959).

- Gadelha, S. R. B. (2011). Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Despesa de Pessoal e a Receita Tributária nos Municípios Brasileiros. Um Estudo com Modelo *Probit* Aplicado a Dados em Painel. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, 11(1), 65-77. Recuperado de <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/3106>
- Galbraith, J. K. (1994). *A Life in our Times*. Boston: Houghton Mifflin.
- _____. (1994). *Uma Viagem pelo Tempo Econômico*. São Paulo: Pioneira.
- Garcia, F.; Sachsida, A.; & Carvalho, A. X. Y. (2018). *Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego: novas evidências*. Brasília: IPEA. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32196:td-2357-impacto-da-desoneracao-da-folha-de-pagamento-sobre-o-emprego-novas-evidencias&catid=411:2018&directory=1
- Giambiagi, F. (2001). Superávit primário bom, mas déficit público elevado. *Revista Conjuntura Econômica*, 55(9), 14-18. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/download/31810/30602>
- _____.; Villela, A.; Castro, L. B.; & Hermann, J. (2011). *Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2010*. 2a ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Globo. (2016a, fevereiro 19). *Veja os efeitos do corte de R\$ 23,4 bi no Orçamento de 2016*. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/02/entenda-os-efeitos-do-corte-no-orcamento-de-2016.html>
- Globo. (2016b, abril 24). *Temer recebe Skaf e diretores da FIESP no Palácio do Jaburu*. Recuperado de <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/temer-recebe-skaf-e-diretores-da-fiesp-no-palacio-do-jaburu.html>
- Globo. (2019, maio 15). *Entenda o corte de verba das universidades federais*. Recuperado de <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/entenda-o-corte-de-verba-das-universidades-federais-e-saiba-como-sao-os-orcamentos-das-10-maiores.ghtml>
- Goularti, J. G. (2019). *A trajetória da política fiscal de desoneração no Brasil: da reforma tributária de 1966 à crise econômica de 2018* (Tese de doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.
- Gremaud, A. P.; Vasconcellos, M. A. S.; & Toneto Júnior, R. (2002). *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas.
- Gruber, J. (2009). *Finanças públicas e política pública*. Rio de Janeiro: LTC.
- Gudin, E. (2010). Rumos de política econômica. In. Simonsen, R.; Gudín, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3a ed. Brasília: IPEA. (Obra original publicada em 1945).
- Gujarati, D. N.; & Porter, D. C. (2011). *Econometria Básica*. 5a ed. São Paulo: AMGH.

- Gumiero, R. (2013). Projetos de desenvolvimento em disputa: o debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto CEPAL-BNDE. *Cadernos do Desenvolvimento*, 8(12); 129-150.
- Haffner, J. A. (1996). *CEPAL: Uma perspectiva sobre o desenvolvimento latino-americano*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Halvorsen, R. (1995). Fiscal incentives for investment in Thailand. In Shah, A. (Org.). *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartmann-Wendels, T.; Stein, I.; & Stoter, A. (2012). Tax Incentives and Capital Structure Choice: Evidence from Germany. *Bundesbank Discussion Paper n° 18/2012*. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2796875
- Hayek, F. A. (1933). *Monetary Theory and the Trade Cycle*. New York: Sentry Press.
- _____. (1950). *The Pure Theory of Capital*. Norwich: Jarrold and Sons Limited. (Obra original publicada em 1941).
- _____. (1974). *The Pretense of Knowledge*. Estocolmo: The Nobel Prize.
- _____. (2010). *O caminho da servidão*. 6a ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. (Obra original publicada em 1944).
- _____. (2011). *Desemprego e Política Monetária*. 2a ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. (Obra original publicada em 1979).
- Hsiao, C. (2003). *Analysis of Panel Data*. 2a ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huang, C.-H. (2014). Tax credits and total factor productivity: firm-level evidence from Taiwan. *The Journal of Technology Transfer*, 40(6), 932–947. doi:10.1007/s10961-014-9358-7
- Hunt, E. K. (2005). *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 2a ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- IBGE. (2020a). *Sistema de Contas Nacionais Trimestrais*. Recuperado de https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explicita&utm_campaign=pib#evolucao-taxa
- _____. (2020b). *Reservas Internacionais no Banco Central do Brasil*. Recuperado de https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/setor_externo/tabelas/15_setor_externo_1956_00.xls
- IBGE. (2020c). *Série Histórica do PIB – IBGE*. Recuperado de https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arvos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls
- Instituição Fiscal Independente. (2018). *Carga tributária no Brasil e nos países da OCDE*. Brasília: Senado Federal.
- Instituto Brasil 200. (2019). *Imposto único já*. São Paulo: IB200.

- IPEA. (2004). O que é? – Índice de Gini. *Desafios do Desenvolvimento*, 1(4). Recuperado de http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28
- IPEA. (2020a). *Preços: índice geral de preços de mercado (IGP-M)*. Recuperado de <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?stub>
- IPEA. (2020b). *Produção Industrial*. Recuperado de <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38397>
- Kahn, R. F. (1931). The Relation of Home Investment to Unemployment. *The Economic Journal*, 41(162); 173-198. doi: 10.2307/2223697
- Kalecki, M. (1993). The difference between crucial economic problems of developed and underdeveloped non-socialist economies. In Osiatynsky, J. (Org.) *Collected Works of Michal Kalecki*. Vol. 5. Oxford: Oxford University Press. (Obra original publicada em 1966).
- Kassim, L. & Mansour, M. (2018). Les rapports sur les dépenses fiscales des pays em développement: une évaluation. *Revue d'économie du développement*, 26(2), 113-167.
- Keynes, J. M. (1933, dezembro 31). *From Keynes to Roosevelt: Our Recovery Plan Assayed*. Special Section, 02. Recuperado de <https://www.nytimes.com/1933/12/31/archives/from-keynes-to-roosevelt-our-recovery-plan-assayed-the-british.html>
- _____. (1996). *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural Ltda. (Obra original publicada em 1936).
- _____. (2010). The End of Laissez Faire. 272-294. In Keynes, J. M. *Essays in Persuasion*. London: Palgrave Macmillan. (Obra original publicada em 1926).
- Knight, F. H. (1937). Unemployment: And Mr. Keynes's Revolution in Economic Theory. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 3(1), 100-123.
- Kregel, J. (2018). Reflections on the old and new developmentalism. *Brazilian Journal of Political Economy*, 38(1), 70-75. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rep/v38n1/1809-4538-rep-38-01-70.pdf>
- Lacerda, A. C.; Bocchi, J. I.; Rego, J. M.; Borges, M. A.; & Marques, R. M. (2013). *Economia Brasileira*. 5a ed. São Paulo: Saraiva.
- Lazzarini, S. G. (2011). *Capitalismo de laços*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Lei n. 3.173, de 06 de junho de 1957**. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3173.htm
- _____. **n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959**. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Recuperado de www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3692.htm
- _____. **n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Reestabelece os incentivos fiscais que menciona e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8402.htm

___ **n. 8.402, de 08 de janeiro de 1992.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm

___ **n. 8.723, de 28 de outubro de 1993.** Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8723.htm

___ **n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – PRO-UNI. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm

___ **n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011.** Institui o Reintegra; dispõe sobre a redução do IPI à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm

___ **n. 12.839, de 09 de julho de 2013.** Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem a cesta básica. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12839.htm

___ **n. 13.586, de 28 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13586.htm

___ **n. 13.670, de 30 de maio de 2018.** Altera a Lei nº 12.546 de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13670.htm

___ **n. 13.755, de 10 de dezembro de 2018.** Estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no Brasil. Recuperado de <http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.755-de-10-de-dezembro-de-2018-167070058>

___ **n. 13.799, de 03 de janeiro de 2019.** Altera a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e a Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13799.htm

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

___ **n. 170, de 19 de dezembro de 2017.** Altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS e destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp170.htm

Leister, M. D; Machado, G. S.; Melo, J. H.; Mello, L. C.; Vasconcelos, P. G. Análise dos gastos tributários do governo federal considerando seus aspectos fiscais, de equidade e de

- eficiência econômica. In Santos, B. C.; Freitas, P. S.; & Varga, V. A. S. (Coord.). *Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União*. Brasília: ESAF.
- Lima, A. N. (2017). *Renúncias fiscais da União*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.
- Lisboa, M. B.; & Pessoa, S. (2016). Crítica ao Novo-Desenvolvimentismo. *Cadernos do Desenvolvimento*, 11(19), 181-189.
- _____, M. B. (2017). Outra história: uma resposta a Fernando Haddad. *Revista Piauí*, 131. Recuperado de <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/outra-historia/>
- Locke, J. (2014). *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. São Paulo: EDIPRO. (Obra original publicada em 1689).
- Longinotti, F. P. (2019). *Tax Expenditures in the CIAT Member Countries*. Ciudad de Panamá: CIAT.
- Lyon, A. B. (1989). The effect of the investment tax credit on the value of the firm. *Journal of Public Economics*, 38(2), 227–247. doi:10.1016/0047-2727(89)90027-3
- Lyra, F. T. (1995). *Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: Uma Avaliação*. Brasília: IPEA. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0371.pdf
- Maciel, M. S. (2010). *Política de incentivos fiscais: Quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.
- Machado, H. B. (2012). *Curso de Direito Tributário*. 33a ed. São Paulo: Malheiros.
- Malan, P. (1976). *Foreign exchange-constraint growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience 1946-76*. Tese de PHD. Berkeley: University of California.
- Mancuso, W. P. (2004). O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 47(3), 505-547. doi 10.1590/S0011-52582004000300003
- Mani, S. (2010). Financing of industrial innovations in India: how effective are tax incentives for R&D? *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, 3(2), 109-131. doi:10.1504/ijtlid.2010.034560
- Mankiw, N. G. (2015). *Macroeconomia*. 8a ed. Rio de Janeiro: LTC.
- Marques, M. S. B. (1985). A aceleração inflacionária no Brasil: 1973-1983. *Revista Brasileira de Economia*, 39(4), 343-384. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/350/7759>
- Mation, L. (2014). Comparações internacionais de produtividade e impactos do ambiente de negócios. In De Negri, F.; & Cavalcante, L. R. (Orgs.) *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: IPEA.

Medida Provisória n. 1.662, de 28 de maio de 1998. Dá nova redação ao art. 9º da Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, e dá outras providências. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1998/medidaprovisoria-1662-28-maio-1998-365862-publicacaooriginal-1-pe.html>

n. 783, de 31 de maio de 2017. Institui o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Recuperado de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/129380>

n. 796, de 24 de agosto de 2017. Prorroga o prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, instituído pela Lei nº12.599, de 23 de março de 2012. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv796.htm

Mendes, M. (2014). *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. São Paulo: GEN Atlas.

Mendes, Á. & Weiller, J. A. B. (2015). Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. *Saúde Debate*, 39(105), 491-505. doi: 10.1590/0103-11042015050002016

Messa, A. (2014). Impacto dos investimentos sobre a produtividade das firmas industriais brasileiras. In De Negri, F.; & Cavalcante, L. R. (Orgs.) *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: IPEA.

Milagres, D. M. (1986). Incentivos Fiscais. *Revista de Ciência Política*, 29(3), 103-117. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/60197>

Mises, L. V. (2010). *Ação Humana: Um Tratado de Economia*. 3a ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. (Obra original publicada em 1949).

_____. (2017). *O Contexto Histórico da Escola Austríaca de Economia*. São Paulo: LVM Editora.

_____. (2018). *Intervencionismo: Uma Análise Econômica*. São Paulo: LVM Editora. (Obra original publicada em 1940).

Mollo, M. L. R.; & Fonseca, P. C. D. (2013). Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: razões teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, 33(2), 222-239. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a02v33n2.pdf>

Moreira, H. C.; & Panariello, M. (2005). *Os Incentivos às Exportações Brasileiras: 1990 a 2004*. Brasília: CEPAL-IPEA. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28139/4/LCbrsR176_pt.pdf

Moreira, S. V.; & Santos, A. F. (2001). *Políticas Públicas de Exportação: o caso do PROEX*. Brasília: IPEA. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4079

- Najberg, S.; Rigolon, F. J. Z.; & Vieira, S. P. (1995). *Modelo de equilíbrio geral computável como instrumento de política econômica: uma análise de câmbio x tarifas*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Neumark, D.; & Kolko, J. (2009). *Do California's Enterprise Zones Creates Jobs?* San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Nunes, E. (1997). *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Observatório de Política Fiscal. (2020). *Carga Tributária no Brasil: 1990-2018*. Recuperado de <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/carga-tributaria-no-brasil-1990-2018>
- Ocké-Reis, C. O. (2014). Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil: eliminar, reduzir ou focalizar? In Monasterio, L. M.; Neri, M. C.; & Soares, S. S. D. (Orgs.). *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA.
- OECD. (2010). *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- O Estado de Minas. (2015, janeiro 1). *Educação é a pasta mais afetada pelo corte de verba determinado por Dilma*. Recuperado de https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/01/09/internas_economia,606230/tesourada-do-governo-corta-mais-na-educacao.shtml
- O Estado de São Paulo. (2001, maio 15). *CPI do Finor livra empresas de políticos*. Recuperado de <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cpi-do-finor-livra-empresas-de-politicos,20010515p37653>
- _____. (2007, março 2017). *Dilma: “Eu errei ao promover grande desoneração”*. Recuperado de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-eu-errei-ao-promover-uma-grande-desoneracao,70001696541>
- _____. (2009, junho 29). *Renúncia fiscal das novas medidas é de R\$ 3,342 bi*. Recuperado de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,renuncia-fiscal-das-novas-medidas-e-de-r-3-342-bi,394891>
- _____. (2010, novembro 01). *“Plano de ajuste de longo prazo é rudimentar e não está em debate”*. Recuperado de <https://economia.estadao.com.br/blogs/a-economia-no-novo-governo/plano-de-ajuste-de-longo-prazo-e-rudimentar-e-nao-esta-em-debate/>
- _____. (2017, março 12). *Dilma: “Eu errei ao promover uma grande desoneração”*. Recuperado de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-eu-errei-ao-promover-uma-grande-desoneracao,70001696541>
- _____. (2019a, janeiro 04). *Bolsonaro sanciona prorrogação de incentivos a empresas da Sudam e da Sudene*. Recuperado de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-sanciona-prorrogacao-de-incentivos-a-empresas-da-sudam-e-da-sudene,70002666481>

- _____. (2019b, abril 30). **MEC cortará verba de universidade por “balbúrdia”**. Recuperado de <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>
- _____. (2020a, fevereiro 03). **Em SP, Bolsonaro sela publicamente alinhamento com Paulo Skaf, da FIESP**. Recuperado de <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-sp-bolsonaro-sela-publicamente-alinhamento-com-paulo-skaf-da-fiesp,70003183578>
- _____. (2020b, fevereiro 05). **“Eu zero o imposto federal se os governadores zerarem o ICMS”, diz Bolsonaro sobre combustíveis**. Recuperado de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,eu-zero-o-imposto-federal-se-os-governadores-zerarem-o-icms-diz-bolsonaro-sobre-combustiveis,70003185870>
- Oliveira, A. C. J. (2005). Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, 42(168), 29-43. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p29.pdf
- Oliveira, V. K. (2018). **Multiplicadores fiscais de gastos e tributos: uma abordagem DSGE para a economia brasileira**. (Tese de Doutorado em Economia) Universidade de São Paulo.
- Olson, M. (1982). **The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities**. New Haven: Yale University Press.
- Orair, R. O.; Siqueira, F. d. F.; & Gobetti, S. W. (2018). **Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. Recuperado de <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2olugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf>
- Paes, N. L. (2014a). Simples Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. **Nova Economia**, 24(3), 541-554. doi: 10.1590/0103-6351/1798
- Paes, Nelson Leitão. (2014). Os gastos tributários e seus impactos sobre o desempenho da saúde e da educação. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(4), 1245-1253. doi: 10.1590/1413-81232014194.01092013
- Paes, N. L. (2018). A substituição da desoneração da cesta básica pelo aumento do programa bolsa família: maior transparência e menor custo fiscal. In Santos, B. C.; Freitas, P. S.; & Varga, V. A. S. (Coord.). **Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União**. Brasília: ESAF.
- Pellegrini, J. A. (2014). **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Senado Federal: Brasil. Textos para discussão, n. 159. Recuperado de <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503102/TD159-JosuePellegrini.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Peris, R. W. (2020). **Métodos quantitativos aplicados a finanças**. São Paulo: Senac.

- Pinheiro, A. C.; Borges, C. P.; Zagury, S.; & Mesquita, M. (1993). Composição setorial dos incentivos às exportações brasileiras. *Revista Brasileira de Economia*, 47(4), 473-502. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/587>
- Popper, K. R. (2013). *A Lógica da Pesquisa Científica*. 2a ed. São Paulo: Cultrix. (Obra original publicada em 1933).
- Porto, G. S.; & Memória, C. V. (2019). Incentivos para inovação tecnológica: um estudo da política pública de renúncia fiscal no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(3), 520-541. doi: 10.1590/0034-761220170340
- Possebom, Vítor. (2017). Zona Franca de Manaus: Uma Avaliação de Impacto utilizando o Método de Controle Sintético. *Revista Brasileira de Economia*, 71 (2), 217-231. doi: 10.5935/0034-7140.20170011
- Prado Júnior, C. (1974). *História Econômica do Brasil*. Brasília: Brasiliense.
- Prebisch, R. (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, 3(3), 47-111. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443/1767>
- Redonda, A.; & Neubig, T. (2018). *Assesing Tax Expenditure Reporting in G20 and OECD Economies*. Recuperado de <https://www.cepweb.org/wp-content/uploads/2018/11/Redonda-and-Neubig-2018.-Assesing-Tax-Expenditure-Reporting.pdf>
- Resende, A. L. (2017). *Juros, moeda e ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas*. São Paulo: Portfolio-Penguin.
- Resende, C. T. (2019). *Impulso Fiscal: uma abordagem de multiplicadores fiscais com aplicação para a economia brasileira*. (Dissertação de Mestrado em Economia). São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Ricardo, D. (1996). *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Nova Cultural Ltda. (Obra original publicada em 1817).
- Saes, F. A. M.; & Saes, A. M. (2013). *História Econômica Geral*. São Paulo: Saraiva.
- Salerno, M. S. (2004). A política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal. *Parcerias Estratégicas*, 9(19). Recuperado de http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/254
- Santos, E. R. S. (2017). *Democracia, Rent-Seeking e Aumento do Tamanho do Governo no Brasil*. Informações FIPE – temas de economia aplicada. Recuperado de <http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif437-26-30.pdf>
- Say, J. B. (1983). *Tratado de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural. (Obra original publicada em 1803).
- Schick, A. (2007). Off-budget Expenditure: Na Economic and Political Framework. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 7-38.

- Schumpeter, J. A. (1964). *História da Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança. (Obra original publicada em 1954).
- Schymura, L. G. (2017). O rico debate sobre a nova matriz econômica no Blog do IBRE. *Revista Conjuntura Econômica*, nov. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19511>
- Shapiro, H. (1989). State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry. *The Journal of Economic History*, 49(2), 448-450. doi: 10.1017/S0022050700008056
- Shapiro, M. D.; & Slemrod, J. (2009). Did the 2008 Tax Rebates Stimulate Spending? *American Economic Review*, 99 (2): 374-79. doi: 10.1257/aer.99.2.374
- Silva, J. C. F.; & Horta, M. H. T. T. (1984). As negociações financeiras internacionais do Brasil pós-FMI. *Revista de Economia Política*, 4(3), 25-43. Recuperado de <http://www.rep.org.br/PDF/15-3.PDF>
- Silva, H. C. M. S. (2003). Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(1); 39-65. doi: 10.590/S0034-73292003000100003
- Silveira, R. M. (2011). *Tributação e Concorrência*. São Paulo: Quartier Latin.
- Simonsen, M. H.; & Cysne, R. P. (2009). *Macroeconomia*. 4a ed. São Paulo: Atlas.
- Simonsen, R. (2010). A planificação da economia brasileira. In: Simonsen, R.; Gudin, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3a ed. Brasília: IPEA. (Obra original publicada em 1945).
- Siqueira, J. O. (2011). *Fundamentos de métodos quantitativos: aplicados em administração, economia, contabilidade e atuária*. São Paulo: Saraiva.
- Skidelsy, R. (1994). *John Maynard Keynes – The Economist as Savior*. London: Papermac.
- Smith, A. (1996). *A Riqueza das Nações – Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas*. Vol. 2. São Paulo: Nova Cultural Ltda. (Obra original publicada em 1776).
- Sola, L. (1998). *Idéias econômicas e decisões políticas*. São Paulo: EDUSP.
- Souza, W. P. A. (1980). *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva.
- Souza, K. B.; Cardoso, D. F.; & Domingues, E. P. (2016). Medidas Recentes de Desoneração Tributária no Brasil: Uma Análise de Equilíbrio Geral Computável. *Revista Brasileira de Economia*, 70(1), 99-125. doi: 10.5935/0034-7140.20160006
- Stiglitz, J. E. (1989). Markets, Market Failures, and Development. *The American Economic Review*, 79(2), 197-203. Recuperado de <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8BK1PD1>

- _____.; & Walsh, C. E. (2003). *Introdução à Macroeconomia*. 3a ed. Rio de Janeiro: Campus.
- Surrey, S. S. (1970). Federal Income Tax Reform: The Varied Approaches Necessary to Replace Tax Expenditures with Direct Governmental Assistance. *Harvard Law Review*, 84(2), 352. doi:10.2307/1339715
- _____, S. S.; McDaniel, P. R. (1985). *Tax Expenditures*. Cambridge: Harvard University Press.
- Suzigan, W.; & Furtado, J. (2006). Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 26(2), 163-185. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2>
- Squeff, G. C. (2012). *Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro*. IPEA.
- Swift, Z. L.; Brixi, H. P. & Valenduc, C. (2004). Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices. In Swift, Z. L.; Brixi, H. P. & Valenduc, C. (Orgs.), *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System*. Washington: The World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/280461468325775264/pdf/275830PAPER0Tax0expenditures.pdf>
- Tavares, M. C.; & Belluzzo, L. G. M. (1984). Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In Belluzzo, L. G. M.; Coutinho, R. (Orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise*. 4a ed. Campinas: UNICAMP IE.
- _____. (2000). Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. 217-239. In Bielsthowsky, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 01. Rio de Janeiro: Record.
- Tax Foundation. (2013). A Brief History of Tax Expenditures. *Fiscal Fact*, 391. Recuperado de <https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/ff391.pdf>
- Tax Policy Center. (2020). *How much revenue does the AMT raise?* Recuperado de <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-much-revenue-does-amt-raise>
- Tinoco, G. (2019). *Os Benefícios Tributários do Governo Federal*. Informações FIPE – temas de economia aplicada. Recuperado de <http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif461-39-42.pdf>
- Trubek, D. (2007). The Owl and the Pussy-cat: Is there a future for “Law and Development”? *Wisconsin International Law Journal*, 235. Recuperado de: http://www.law.wisc.edu/facstaff/trubek/WILJ_owl.doc
- Tung, S.; & Cho, S. (2000). The impacto of tax incentives on foreign direct investment in China. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 9(2), 105-135. doi 10.1016/S1061-9518(00)00028-8
- United States. (1962). Committee on Ways and Means. (1962). *The Revenue Act of 1962: Comparative analysis of prior law and provisions of Public law 87-834 (H.R. 10650)*.

Washington: Committee on Ways and Means. Recuperado de <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.a0000668467&view=1up&seq=1>

UOL. (2020a, janeiro 15). ***Bolsonaro recua e desiste de dar subsídio à conta de luz de igrejas.*** Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/01/15/bolsonaro-recua-e-desiste-de-dar-subsidio-a-conta-de-luz-de-igrejas.htm>

UOL. (2020b, janeiro 15). ***Bolsonaro recua e desiste de dar subsídio à conta de luz de igrejas.*** Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/01/15/bolsonaro-recua-e-desiste-de-dar-subsidio-a-conta-de-luz-de-igrejas.htm>

Valor Econômico. (2020, janeiro 30). ***Déficit primário de 2019 é o menor desde 2014 em relação ao PIB.*** Recuperado de <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/31/deficit-primario-de-2019-e-o-menor-desde-2014-em-relacao-ao-pib-aponta-bc.ghtml>

Villela, A. V. & Suzigan, W. (2001). ***Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira - 1889-1945.*** Brasília: IPEA.

Veja. (2020, janeiro 10). ***Governo considera subsidiar conta de luz de grandes igrejas.*** Recuperado de <https://veja.abril.com.br/brasil/governo-considera-subsidiar-conta-de-luz-de-grandes-igrejas/>

Wapshott, N. (2017). ***Keynes x Hayek: as origens – e a herança – do maior duelo econômico da história.*** 2a ed. Rio de Janeiro: Record.

APÊNDICES

Apêndice 01

Gastos Tributários identificados entre os anos de 2014 e 2019 por tributo

NOME	TRIBUTOS	LEGISLAÇÃO	PRAZO DE VIGÊNCIA
RECOPA - Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • II; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 12.350/10, art. 17 ao 21.	30/06/2014
Copa do Mundo - Organização e Operacionalização da Copa das Confederações (2013) e da Copa do Mundo Fifa (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • AFRMM; • Cont. Previdência Social; • COFINS; • PIS-Pasep; • CSLL; • IRPJ; • IRRF; • II; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 12.350/10, art. 2º a 16.	31/12/2015
Equipamentos Desportivos	<ul style="list-style-type: none"> • II; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 10.451/02, art. 8º ao 13; Lei 11.827/08, art. 5º; Lei 12.649/12, art. 9º.	31/12/2015
Programa de Inclusão Digital	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 11.196/05, art. 28 a 30; Decreto 5.602/05, Lei 13.097/15, art. 5º, MP 690, art. 9º.	31/12/2015
Setor Automotivo - Empreendimento industriais Norte, Nordeste, Centro-Oeste	IPI-Interno	Lei 9.440/97, art. 11-A; Lei 12.218/10; Decreto 7.422/10.	31/12/2015
SUDAM/SUDENE - Isenção AFRMM	AFRMM	Lei 9.808/99, art. 4º.	31/12/2015
Papel - Jornais e Periódicos	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.865/04, art. 8º, § 12, III e IV, art. 28, I e II; Lei 11.727/08, art. 18; Lei 12.649/12, art. 3º.	30/04/2016
REPENEC - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • II; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 12.249/10, art. 1º ao 5º.	30/06/2016
Álcool	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 12.859/13, art. 1º a 4º, Decreto 7.997/13.	31/12/2016
REPENBL-Redes - Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • IPI-Interno. 	Lei 12.715/12, art. 28 ao 33.	31/12/2016
PATVD - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital	<ul style="list-style-type: none"> • CIDE; • COFINS; • PIS-Pasep; • II; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 11.484/07, arts. 12 ao 22 e 66	22/01/2017
PATVD - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital	COFINS.	Lei 11.484/07, arts. 12 ao 22 e 66	22/01/2017
FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia	IRPJ	Lei 8.167/91, art. 9º; MP 2.199-14/01, art. 4º; MP 2.156-5/01, art. 32, inciso XVIII; MP 2.157-5/01, art. 32, inciso IV; Lei 9.532/97, art. 4º, § 1º; Lei 12.995/14, art. 1º e 2º.	31/12/2017
FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste	IRPJ	Lei 8.167/91, art. 9º; MP 2.199-14/01, art. 4º; MP 2.156-5/01, art. 32, inciso XVIII; MP 2.157-5/01, art. 32, inciso IV; Lei 9.532/97, art. 4º, § 1º; Lei 12.995/14, art. 1º e 2º.	31/12/2017
Inovar-Auto - Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores	IPI-Interno	Lei 12.715/12, art. 40 a 44; Decreto 7.819/12.	31/12/2017
Olimpíadas - Organização e Realização dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016	<ul style="list-style-type: none"> • AFRMM; • Cont. Previdência Social; • COFINS; • PIS-Pasep; • CSLL; • IRPJ; • IRRF; • II; • IOF; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 12.780/13. Decreto nº 8.463.	31/12/2017

Continua

Creches e Pré-Escolas	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • CSLL; • IRPJ. 	Lei 12.715/12, art. 24 a 27.	31/12/2018
Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico	IRPF	Lei nº 9.250/95 art. 12, VII, § 3º	31/12/2018
Minha Casa, Minha Vida	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • CSLL; • IRPJ. 	Lei 10.931/04, art. 4º, § 6º; Lei 12.024/09, art. 2º, Lei 13.097/15, art. 4º e 6º.	31/12/2018
Resíduos Sólidos	IPI-Interno	Lei 12.375/10, art. 5º, Lei 13.097/15, art. 7º, Decreto 7.619/2011	31/12/2018
SUDAM - Redução por Reinvestimento	IRPJ	Lei 8.167/91, art. 19; Lei 8.191/91, art. 4º; Lei 9.532/97, art. 2º; MP 2.199-14/01, art. 3º; Lei 12.715/2012, art. 69.	31/12/2018
SUDENE - Redução por Reinvestimento	IRPJ	Lei 8.167/91, art. 19; Lei 8.191/91, art. 4º; Lei 9.532/97, art. 2º; MP 2.199-14/01, art. 3º; Lei 12.715/2012, art. 69.	31/12/2018
Telecomunicações em Áreas Rurais e Regiões Remotas	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 12.715/12, art. 35 e 37.	31/12/2018
Atividade Audiovisual	IRPF	Lei 8.685/93, art. 1º e 1º-A; Lei 9.532/97, art. 22; Lei 9.250/95, art. 12; MP 2.228/01, art. 44	31/12/2019
Atividade Audiovisual - Dedução Despesa Operacional	IRPJ	Lei 8.685/93, art. 1º, § 4º; Decreto 3.000/99 art. 372, § único; Lei 12.375/10, art. 12 e 13.	31/12/2019
Atividade Audiovisual - Dedução IR	IRPJ	Lei 8.685/93, art. 1º, 1º-A; Lei 9.323/96, art. 1º; Lei 9.532/97, art. 5º e art. 6º; Lei 11.437/06, art. 7º, 8º e 9º; Lei nº 12.375/10, art. 12 e 13; MP 2.228/01, art. 39, § 6º, art. 44 e art. 45.	31/12/2019
RECINE - Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • II; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 12.599/12, art.12 a 14. Decreto 7.729/2012. Lei 13.594/2018.	31/12/2019
RETAERO - Regime Especial de Incentivos Tributários para a Indústria Aeroespacial Brasileira	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 12.249/10, art. 29 a 33; Lei 12.598/12, art. 16.	11/06/2020
Pronas/PCD - Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência	IRPF	Lei 12.715/12, art. 3º e 4º; Lei nº 9250/85, art. 12, VIII	31/12/2020
Pronon - Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica	IRPF	Lei 12.715/12, art. 1º ao 14;	31/12/2020
REPORTO - Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • II; • IPI-Vinculado. 	Lei 11.033/04, art. 13 a 16, em específico: art. 14; Decreto 6.582/08; Lei nº 11.774/08, art. 5º; Lei 12.715/12, art. 39; Lei 12.688/12, art. 30. Lei nº 13.169, art. 7º.	31/12/2020
Setor Automotivo - Empreendimento industriais Sudam, Sudene, Centro-Oeste	IPI-Interno	Lei 9.826/99; Lei 12.218/10; Lei 12.973/14; Lei 13.043/2014; Decreto 7.422/10.	31/12/2020
Setor Automotivo - Novos Projetos empreendimento industriais Norte, Nordeste, Centro-Oeste	IPI-Interno	Lei 12.407/11.	31/12/2020
Automóveis - Pessoas Portadoras de Deficiência	IPI-Interno	Lei 8.989/95; Lei 12.767/12, art. 29; Lei 13.146/2015, art. 126	31/12/2021
Pronas/PCD - Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência	IRPJ	Lei 12.715/12, art. 1º ao 14; Lei 12.844/13, art. 28. Lei nº 13.169/15, art. 10.	31/12/2021
Pronon - Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica	IRPJ	Lei 12.715/12, art. 1º ao 14; Lei 12.844/13, art. 28. Lei nº 13.169/15, art. 10.	31/12/2021
TAXI - Transporte Autônomo de Passageiros	IPI-Interno	Lei 8.989/95; Lei 12.767/12, art. 29; Lei 13.146/2015, art. 126	31/12/2021
PADIS - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	<ul style="list-style-type: none"> • CIDE; • COFINS; • PIS-Pasep; • IRPJ; • II; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 11.484/07, art. 1º ao 11. Lei nº 13.169/15.	22/01/2022
Incentivo ao Desporto	<ul style="list-style-type: none"> • IRPF; • IRPJ. 	Lei 11.438/06. Lei nº 13.155/2015, artigo 43.	31/12/2022
Leasing de Aeronaves	IRRF	Lei 11.371/06, art. 16; Lei 9481/97, art. 1º, V. Lei 13.043/14, art. 89.	31/12/2022
Rota 2030	<ul style="list-style-type: none"> • CSLL; • IRPJ; • II; • IPI-Interno 	MP 843, artigos 2º, 11, 20, 21 e 24; Lei 13.755/2018.	31/07/2023
SUDAM - Isenção Projeto Tecnologia Digital	IRPJ	Lei 12.546/12, art. 11; MP 2.199-14/01, art. 1º, § 1-A; Lei 12.715/12, art. 69, Lei 12.995/14, art. 10.	31/12/2028
SUDAM - Redução 75% Projeto Setor Prioritário	IRPJ	MP 2.199-14/01, art. 1º; Lei 12.715/12, art. 69, Lei 12.995/14, art. 10.	31/12/2028

Continua

SUDENE - Isenção Projeto Tecnologia Digital	IRPJ	Lei 12.546/12, art. 11; MP 2.199-14/01, art. 1º, § 1-A; Lei 12.715/12, art. 69, Lei 12.995/14, art. 10.	31/12/2028
SUDENE - Redução 75% Projeto Setor Prioritário	IRPJ	MP 2.199-14/01, art. 1º; Lei 12.715/12, art. 69, Lei 12.995/14, art. 10.	31/12/2028
Informática e Automação	IPI-Interno	Lei 8.248/91, art. 4º; Lei 10.176/01, art. 11; Lei 11.077/04, Lei 13.023/14; Decreto 5.906/06	31/12/2029
RETID - Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep; • IPI-Interno; • IPI-Vinculado. 	Lei 12.598/12, arts. 7º a 11; Decreto 8.122/2013	22/03/2032
Áreas de Livre Comércio	<ul style="list-style-type: none"> • II; • IPI-Vinculado. 	Lei 7.965/89, art. 3º; Lei 8.210/91, art. 4º; Lei 8.256/91, art. 4º e art. 14; Lei 8.387/91, art.11, § 2º; Lei 9065/95, art. 19, Lei 13.023/14, art. 3º.	31/12/2050
Áreas de Livre Comércio	IPI-Interno	Lei 7.965/89, art. 4º, 6º e 13; Lei 8.210/91, art. 6º e 13; Lei 8.256/91, art. 7º e 14; Lei 8.387/91, art. 11, § 2º; Lei 8.857/94, art. 7º; Lei 8.981/95, art. 108, 109 e 110; Lei 13.023/14, art. 3º; Lei 11.898/09; Decreto 8.597/15	31/12/2050
Zona Franca de Manaus - Importação de Matéria-Prima	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.865/04, art. 14-A.	05/10/2073
Zona Franca de Manaus - Importação de Bens de Capital	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 11.196/05, art. 50; Lei 10.865/04, art. 14, § 1º; Decreto 5.691/06.	05/10/2073
Zona Franca de Manaus - Matéria-Prima Produzida na ZFM	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.637/02, art. 5º-A; Decreto 5.310/04.	05/10/2073
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	II	D.L. 288/67, art. 3º, § 1º, art. 7º, II; D.L. 356/68, art. 1º; D.L. 2.434/88, art. 1º, II, "c"; Lei 8.032/90, art. 2º, II, "d", art. 4º; Lei 8.387/91, art. 1º; Constituição Federal, ADCT, art. 40, 92 e 92-A; Portaria Interministerial 272/93, art. 1º.	05/10/2073
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	IPI-Interno	D.L. 288/67, art. 4º, 9º § 1º; Lei 8.387/91, art. 1º; Constituição Federal, ADCT, art. 40, 92 e 92-A; D.L. 356/68, art. 1º; D.L. 1.435/75, art. 6º.	05/10/2073
Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Alíquotas Diferenciadas	COFINS	Lei 10.996/04, arts. 3º e 4º; Lei 10.637/02, art. 2º, § 4º e art. 3º § 12; Lei 10.833/03, art. 2º, § 5º e art. 3º § 17; Decreto 5.310/04; Lei 13.097/15, art. 147.	05/10/2073
Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Alíquotas Diferenciadas	PIS-Pasep	Lei 10.637/02, art. 2º, § 4º e art. 3º § 12; Lei 10.833/03, art. 2º, § 5º e art. 3º § 17; Decreto 5.310/04; Lei 10.996/04, arts. 3º e 4º; Lei 13.097/15, art. 147.	05/10/2073
Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Aquisição de Mercadorias	COFINS	Lei 10.996/04, art. 2º; Decreto 5.310/04; Lei 11.196/05, art. 65	05/10/2073
Aerogeradores	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 13.097/15, art. 1º; Lei 10.865/04, art. 8º, § 12, XL, art. 28, XXXVII.	indeterminado
Agricultura e Agroindústria - crédito presumido	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei nº 10.925/2004, art. 8º.	indeterminado
Agricultura e Agroindústria - Defensivos agropecuários	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.925/04, arts. 1º, Inciso II.	indeterminado
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.925/04, arts. 1º, 8º, 9º; Decreto nº 5.630/05; Lei 10.865/04, art. 28 e art. 8º § 12; Lei 11.727/08, art. 25; Lei 12.839/13.	indeterminado
Água Mineral	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 12.715/12, art. 76	indeterminado
Agricultura e Agroindústria - Defensivos agropecuários	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.925/04, arts. 1º, INCISO II.	indeterminado
Amazônia Ocidental	AFRMM	Lei 10.893/04, art. 14, V, g.	indeterminado
Aposentadoria de Declarante com 65 Anos ou Mais	IRPF	Lei 7.713/88, art. 6º, inciso XV; Lei 12.469/11; Lei 13.149/15	indeterminado
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	IRPF	Lei 7.713/88, art. 6º, inciso XIV. Lei 11.052/04	indeterminado
Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados	IRPJ	Lei 9.249/95, art. 13, V.	indeterminado
Associações de Poupança e Empréstimo	<ul style="list-style-type: none"> • IRPJ; • IRRF. 	Decreto Lei 70/66, arts. 1º e 7º; Lei 9.430/96, art. 57.	indeterminado
Atividade Audiovisual	IRRF	Lei 8.685/93, art. 3º, art. 3º-A. DL nº 1.089/70, Lei nº 9.430/96, art. 72	indeterminado
Automóveis - Pessoas Portadoras de Deficiência	IOF	Lei 8.383/91, art. 72, IV; Decreto 6.306/07, art. 9º, VI.	indeterminado
Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI-Fundo de Aposentadoria Individual	IRPJ	Lei 9.249/95, art. 13, V; Lei 9.477/97, arts. 7º e 10; Lei 9.532/97, art. 11, §§2º, 3º e 4º; Lei 10.887/04.	indeterminado
Biodiesel	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 11.116/05, arts. 1º ao 13; Decreto 5.297/04, art. 4º	indeterminado
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistivos	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.865/04, art. 8º e 28.	indeterminado
Debêntures de sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • IRPJ; • IRRF. 	Lei 12.431/11, art. 2º e 3º.	indeterminado

Debêntures de sociedades de propósito específico para investimento na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação	<ul style="list-style-type: none"> • IRPJ; • IRRF. 	Lei 12.431/11, art. 2º e 3º.	indeterminado
Desoneração da Folha de Salários	Cont. Previdência Social	Lei 12.546/12, art. 7º a 11; Lei 12.715/12, art. 55 e 56; Lei 12.794/13, art. 1º e 2º; MP 601/12; MP 612/13, art. 25 e 26; Lei 12.844/13; MP 651/14, art. 41, Lei 13.043/14, art. 53, Lei nº 13.161/15, Lei nº 13.202/15	indeterminado
Despesas com Educação	IRPF	Lei 9.250/95, art. 8º; Lei 12.469/11.	indeterminado
Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	IRPJ	Lei 4.506/64, art.53; Decreto-Lei 756/69, art. 32, alínea "a"; Lei 7.735/89, art. 2º; MP 2.216-37/01.	indeterminado
Despesas Médicas	IRPF	Lei 9.250/95, art. 8º, II, a	indeterminado
Doações a Entidades Civas Sem Fins Lucrativos	<ul style="list-style-type: none"> • CSLL; • IRPJ. 	Lei 9.249/95, art. 13, §2º, III; MP 2.158-35/01, art. 59.	indeterminado
Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • CSLL; • IRPJ. 	Lei 9.249/95, art. 13, §2º II.	indeterminado
Doações de Bens para Entidades Filantrópicas	AFRMM	Lei 10.893/04, art. 14, IV, a.	indeterminado
Dona de Casa	Cont. Previdência Social	Lei 12.470/11; Lei 8.212/91, art. 21, § 2º, II, b.	indeterminado
Embarcações e Aeronaves	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	MP 2.158-35/01, art. 14, VI e § 1º; Lei 12.715/12, art. 24 a 27.art. 8, art. 8º, § 12, I, VI e VII, art. 28, IV e X.	indeterminado
Embarcações e Aeronaves	<ul style="list-style-type: none"> • II; • IPI-Vinculado. 	Lei 8.032/90, art. 2º, II, "j" e art. 3º,I; Lei 8.402/92, art. 1.º, IV; Lei nº 9.493/97, art. 11.	indeterminado
Empresa cidadã	IRPJ	Lei 11.770/08.	indeterminado
Entidades Filantrópicas	Cont. Previdência Social	Constituição Federal 1988, art. 195, § 7º; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado
Entidades sem Fins Lucrativos - Assistência Social e Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • CSLL; • IRPJ. 	Constituição Federal 1988, art. 150, VI, "c" e art. 195, § 7º; Lei 9.532/97, art. 12 e art. 15; MP 2.158-35/01, art. 14, X; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado
Entidades sem Fins Lucrativos - Associação Civil	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • CSLL; • IRPJ. 	Constituição Federal 1988, art. 150, VI, "c" e art. 195, § 7º; Lei 9.532/97, art. 12 e art. 15; MP 2.158-35/01, art. 14, X; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado
Entidades sem Fins Lucrativos - Científica	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • CSLL; • IRPJ. 	Constituição Federal 1988, art. 150, VI, "c" e art. 195, § 7º; Lei 9.532/97, art. 12 e art. 15; MP 2.158-35/01, art. 14, X; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado
Entidades sem Fins Lucrativos - Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • CSLL; • IRPJ. 	Constituição Federal 1988, art. 150, VI, "c" e art. 195, § 7º; Lei 9.532/97, art. 12 e art. 15; MP 2.158-35/01, art. 14, X; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado
Entidades sem Fins Lucrativos - Educação	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • CSLL; • IRPJ. 	Constituição Federal 1988, art. 150, VI, "c" e art. 195, § 7º; Lei 9.532/97, art. 12 e art. 15; MP 2.158-35/01, art. 14, X; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado
Entidades sem Fins Lucrativos - Filantrópica	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • CSLL; • IRPJ. 	Constituição Federal 1988, art. 150, VI, "c" e art. 195, § 7º; Lei 9.532/97, art. 12 e art. 15; MP 2.158-35/01, art. 14, X; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado
Entidades sem Fins Lucrativos - Recreativa	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • CSLL; • IRPJ. 	Constituição Federal 1988, art. 150, VI, "c" e art. 195, § 7º; Lei 9.532/97, art. 12 e art. 15; MP 2.158-35/01, art. 14, X; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado
Equipamentos para uso médico, hospitalar, clínico ou laboratorial	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 13.043/14, art. 70.	indeterminado
Evento Esportivo, Cultural e Científico	<ul style="list-style-type: none"> • CIDE; • COFINS; • PIS-Pasep; • II; • IPI-Vinculado. 	Lei 11.488/07, art. 38.	indeterminado
Exportação da Produção Rural	Cont. Previdência Social	Constituição Federal, art. 149, § 2º, I; Lei nº 8.870/94, art 25.	indeterminado
Financiamentos Habitacionais	IOF	Decreto-Lei 2.407/88; Decreto 6.306/07, art. 9º, I.	indeterminado
Fundos Constitucionais	IOF	Lei 7.827/89, art. 8º; Decreto 6.306/07, art. 9º, III.	indeterminado
Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente	<ul style="list-style-type: none"> • IRPF; • IRPJ. 	Lei 8.069/90, art. 260; Lei 9.250/95, art. 12, I; Lei 9.532/97, art 22; Lei 12.594/12, art. 87.	indeterminado
Fundos do Idoso	<ul style="list-style-type: none"> • IRPF; • IRPJ. 	Lei 9.250/95, art. 12, I; Lei 9.532/97, art. 22; Lei 12.213/10; Lei 12.594/12, art. 88.	indeterminado
Funrural	Cont. Previdência Social	Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018.	indeterminado
Gás Natural Liquefeito	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.865/04, art. 8º, § 12, XVI.	indeterminado
Horário Eleitoral Gratuito	IRPJ	Lei 9.096/95, art. 52, parágrafo único; Lei 9.504/ 97, art, 99; Decreto 7.791/2012.	indeterminado
Indenizações por Rescisão de Contrato de Trabalho	IRPF	Lei nº 7.713/88, art. 6º, inciso V; Lei nº 8.036/90, art. 28.	indeterminado
Indústria Cinematográfica e Radiodifusão	<ul style="list-style-type: none"> • COFINS; • PIS-Pasep. 	Lei 10.865/04, art. 8º, §12, V, XXIII e art. 28, XXI.	indeterminado
Inovação Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • CSLL; • IRPJ; • IRRF; • IPI-Interno. 	Lei 11.196/05, arts. 17, 19, 19-A, 26; Lei 11.487/07; Lei 12.546/11, art. 13; Lei 11.774/08, art. 4º; Decreto 5.798/06.	indeterminado

ITR	ITR	Lei 9.393/96, art. 3º, I e II, art. 3º-A.	indeterminado
Livros	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 11.033/04, art. 6º.	indeterminado
Livros, Jornais e Periódicos	AFRMM	Lei 10.893/04, art. 14, II.	indeterminado
Máquinas e Equipamentos - CNPq	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 8.010/90; Lei 10.865/04, art. 9º, II, h.	indeterminado
Máquinas e Equipamentos - CNPq	• II; • IPI-Vinculado.	Lei 8.010/90, art. 1º; Lei 8.032/90, art. 2º, I, "e" e "f"; Lei nº 10.964/04, art. 1º e 3º; Lei nº 13.243/16, art. 8º e 9º.	indeterminado
Medicamentos	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 10.147/00.	indeterminado
MEI - Microempreendedor Individual	Cont. Previdência Social	Lei complementar 123/06, art. 18-A, § 3º, V, a e § 11; Lei 12.470/11; Lei 8.212/91, art. 21, § 2º, II, a.	indeterminado
Mercadorias Norte e Nordeste	AFRMM	Lei 9.432/97, art. 17; Lei 10.893/2004, art. 4º, Parágrafo único, inciso I. Lei 11.482/07, art. 11. Lei 11.033/04, art. 18. Decreto 8.257/14, art. 4º, incisos II, III e IV e Parágrafo único. Lei 12.507/11, art. 3º. Lei 13.458/17.	indeterminado
Motocicletas	IOF	Decreto 6.306/07, art. 8, XXVI. Decreto 9.017/17.	indeterminado
PAIT - Planos de Poupança e Investimento	IRPJ	Decreto-Lei 2.292/86, art. 5º, § 2º.	indeterminado
PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador	IRPJ	Lei 6.321/76, art. 1º; Lei 9.532/97, art. 5º, 6º, inciso I.	indeterminado
Pesquisas Científicas	AFRMM	Lei 10.893/04, art. 14, IV, e.	indeterminado
Petroquímica	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 11.196/05, art. 56, 57 e 57-A; Lei 10.865/04, art. 8º, §15; Lei 12.895/13.	indeterminado
Poupança	IRRF	Lei 8.981/95, art. 68, III.	indeterminado
Previdência Privada Fechada	• CSLL; • IRPJ;	Decreto Lei 2.065/93, art. 6º; IN SRF 588/05, art. 17.	indeterminado
Produtos Químicos e Farmacêuticos	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 10.637/02, art. 2º, § 3º; Lei 10.833/03, art. 2º, § 3º; Lei 10.865/04, art. 8º, § 11; Decreto 6.426/08.	indeterminado
Programa Nacional de Apoio à Cultura	IRPF	Lei 8.313/91, art. 18, § 3º e 26, I; Lei 9.250/95, art. 12, II; Lei 9.532/97, art.22; MP.2.228/2001, art. 39, X e § 6º; Decreto nº 5.761/06, art. 28 e 29.	indeterminado
Promoção de Produtos e Serviços Brasileiros	IRRF	Lei 9.481/97, art. 1º, III; Decreto 6.761/09; MP 2.159/01, art. 9º.	indeterminado
PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura - Dedução Despesa Operacional	IRPJ	Lei 8.313/91, art. 26, § 1º, II; Lei 9.249/95, art.13, § 2º, I; Decreto 5.761/06, art. 30, § 1º.	indeterminado
PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura - Dedução IR	IRPJ	Lei 8.313/91, art. 26, §1º; Lei 9.249/95, art. 13, §2º, I; Decreto nº 5.761/06, art. 28 e 30; Lei nº 8.313/91, art. 18, caput e §§ 1º e 3º; MP nº 2.228/01, arts. 39, § 6º e inciso X, art. 53.	indeterminado
PROUNI - Programa Universidade para Todos	• COFINS; • PIS-Pasep; • CSLL; • IRPJ.	Lei 11.096/05.	indeterminado
Rede Arrecadadora	COFINS	Lei 12.844/13, art. 36.	indeterminado
REIDI - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 11.488/07, arts. 1º a 5º.	indeterminado
Seguro ou Pecúlio Pago por Morte ou Invalidez	IRPF	Lei 7.713/88, art. 6º, incisos VII e XIII	indeterminado
Seguro Rural	IOF	Decreto-Lei 73/66, art. 19; Decreto 6.306/07, art. 23, III; LC 137/10, art. 22, III	indeterminado
Simplex Nacional - Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	• Cont. Previdência Social; • COFINS; • PIS-Pasep; • CSLL; • IRPJ; • IPI-Interno.	Lei Complementar 123, de 14/12/06; Lei Complementar 127, de 14/08/07; Lei Complementar 139, de 10/11/11; Lei Complementar 147, de 07/08/2014.	indeterminado
SUDAM - Isenção Projeto Industrial / Agrícola	IRPJ	Lei 9.532/97, art. 3º; Lei 9.808/99, art. 13.	indeterminado
SUDENE - Isenção Projeto Industrial / Agrícola	IRPJ	Lei 9.532/97, art. 3º; Lei 9.808/99, art. 13.	indeterminado
TAXI - Transporte Autônomo de Passageiros	IOF	Lei 8.383/91, art. 72; Decreto 6.306/07, art. 9º, VI.	indeterminado
Termoeletricidade	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 10.312/01, art. 1º e 2º.	indeterminado
TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação	IRPJ	Lei 11.908/09, art. 11; Lei 11.774/08, art. 13-A.	indeterminado
Transporte Coletivo	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 12.860/13.	indeterminado
Transporte Escolar	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 10.865/04, art. 28, VIII e IX.	indeterminado
Trem de Alta Velocidade	• COFINS; • PIS-Pasep.	Lei 10.865/04, art. 28, XX.	indeterminado

Apêndice 02

Quantidade de Gastos Tributários e % de Participação sobre o PIB referente ao último ano observável em países membros da OECD (2010)

Categorias	Canadá		Alemanha		Coreia do Sul		Holanda		Espanha		Reino Unido		Estados Unidos	
	Ultimo Ano/Atualização Disponível	2007	2009	2008	2008	2007	2007	2008	2012	2009	2009	2008	2008	2010
	Qt. G.T por categoria	Part. de G.T % PIB	Qt. G.T por categoria	Part. de G.T % PIB	Qt. G.T por categoria	Part. de G.T % PIB	Qt. G.T por categoria	Part. de G.T % PIB	Qt. G.T por categoria	Part. de G.T % PIB	Qt. G.T por categoria	Part. de G.T % PIB	Qt. G.T por categoria	Part. de G.T % PIB
Baixa Renda	6	0,02	0	0	2	0,2	1	0	7	0,04	15	0,09	11	0,1
Regimes de Previdência	14	2,03	1	0,01	2	0,08	2	0,05	3	0,19	16	2,24	10	1,07
Trabalho Remunerado	12	0,34	2	0,03	4	0,15	6	0,05	3	0,01	37	0,15	10	0,07
Benefícios Trabalhistas	3	0,16	0	0	1	0,05	2	0,05	5	0,9	3	0,34	4	0,06
Despesas com Educação	10	0,12	1	0	5	0,67	2	0,06	2	0	4	0	16	0,11
Despesas com Saúde	6	0,27	0	0	3	1,78	0	0	1	0	4	0	9	1,37
Habituação	1	0,27	10	0,15	12	0,35	2	0,04	5	0,59	7	1,17	11	1,36
Empresariais	29	0,47	10	0,01	54	3,7	12	0,4	24	0,38	38	0,74	24	0,83
Pesquisa e Desenvolvimento	5	0,33	0	0	8	0,65	2	0,08	2	0,02	2	0,04	2	0,05
Setores Específicos da Indústria	36	0,10	23	0,01	34	1,37	14	0,14	10	0,04	29	0,1	54	0,26
Ganhos de Capital	7	0,85	3	0,02	1	0,01	0	0	2	0,18	18	2,99	nd	0
Relações Intergovernamentais	8	1,60	5	0,01	0	0	0	0	0	0	2	0	3	0,7
Caridade	13	0,20	0	0	4	0,82	6	0,08	5	0,02	6	0,09	5	0,42
Outros	9	0,03	1	0	13	0,4	2	0,01	9	0,18	27	0,11	6	0,13
Bens e Serviços	32	0,90	29	0,38	81	4,1	46	0,81	71	2,39	175	4,48	nd	nd
Total	191	7,69%	85	0,64%	224	14,33%	97	1,78%	149	4,95%	383	12,54%	165	6,52%

Fonte: OECD (2010).

Apêndice 03

Renúncias tributárias por tipo de Contribuição Social entre os anos de 2013 a 2018 (x R\$ 1 milhão)

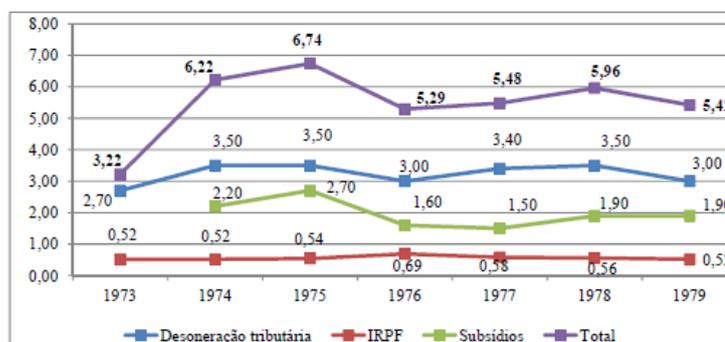
	Estimativas Bases Efetivas			Projeções		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contribuição para a Previdência Social	44.769	57.956	65.068	56.551	57.117	61.502
Simples Nacional	18.267	19.535	22.495	23.766	24.419	25.828
Desoneração da Folha de Salários	12.284	22.107	25.199	14.547	13.336	14.110
Entidades Filantrópicas	8.720	10.428	9.755	10.236	10.518	11.125
Exportação da Produção Rural	4.484	4.638	5.941	6.040	6.558	6.920
Funrural	-	-	-	-	-	1.104
MEI - Microempreendedor Individual	786	991	1.404	1.676	2.061	2.180
Outras	227	256	274	286	226	235
COFINS	54.767	59.866	62.322	59.912	61.839	65.368
Desoneração Cesta Básica	11.512	12.303	12.951	13.595	14.202	15.103
Entidades Filantrópicas	4.741	5.066	5.328	5.593	5.842	6.213
Medicamentos	2.882	3.734	3.898	5.480	5.725	6.088
Produtos Químicos e Farmacêuticos	712	429	1.565	2.033	1.941	2.064
Simples Nacional	17.237	18.969	18.809	19.745	20.627	21.935
Transporte Coletivo	610	1.155	1.268	1.331	1.391	1.479
Zona Franca Manaus	5.546	5.044	5.625	5.297	5.955	6.332
Outras	11.529	13.167	12.878	6.838	6.157	6.154
CSLL	9.046	9.857	9.070	9.493	9.917	10.546
Simples Nacional	6.389	7.005	6.710	7.044	7.358	7.825
Entidades Filantrópicas	1.707	1.824	1.163	1.221	1.276	1.357
Inovação Tecnológica	433	463	487	511	534	568
Previdência Privada Fechada	193	206	216	227	237	252
PROUNI	174	186	346	363	379	403
Outras	151	174	147	127	132	141
Contribuição Social para o PIS-PASEP	10.870	11.887	12.489	11.929	12.304	13.000
Desoneração Cesta Básica	2.497	2.669	2.809	2.949	3.081	3.276
Medicamentos	611	792	827	1.162	1.214	1.291
Produtos Químicos e Farmacêuticos	133	80	329	432	416	443
Simples Nacional	3.848	4.226	4.193	4.402	4.598	4.890
Zona Franca de Manaus	1.181	1.072	1.201	1.137	1.280	1.361
Outras	2.069	2.369	2.413	1.095	929	903
Soma das renúncias nessas contribuições sociais	119.452	139.566	148.948	137.884	141.177	150.415
Soma das renúncias em outras receitas	103.858	116.668	121.106	125.827	129.222	137.100
Total das renúncias	223.310	256.234	270.054	263.711	270.399	287.515
% Renúncias Seguridade sobre o total	53,5	54,5	55,2	52,3	52,2	52,3
% Renúncias sobre as receitas de Contribuições Sociais	18,8	20,9	22,2	20,0	18,7	nd

Fonte: ANFIP (2018, p. 58).

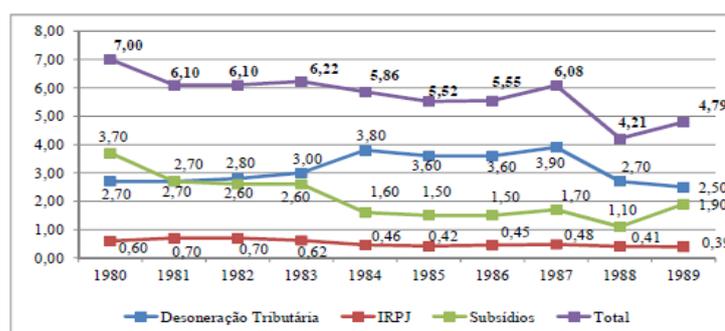
Apêndice 04

Desonerações Tributárias e demais tipos de Subsídios da União em proporção ao PIB de 1973 a 2017

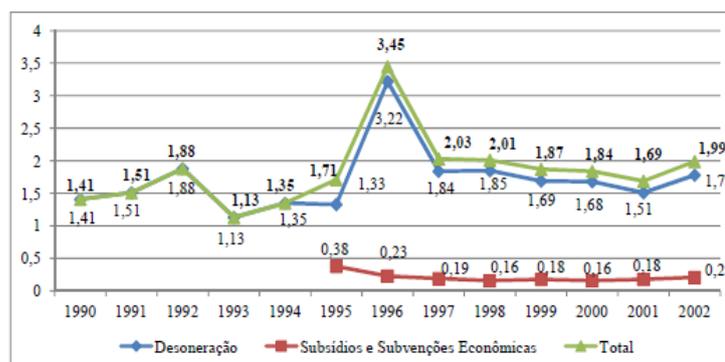
1973-1979



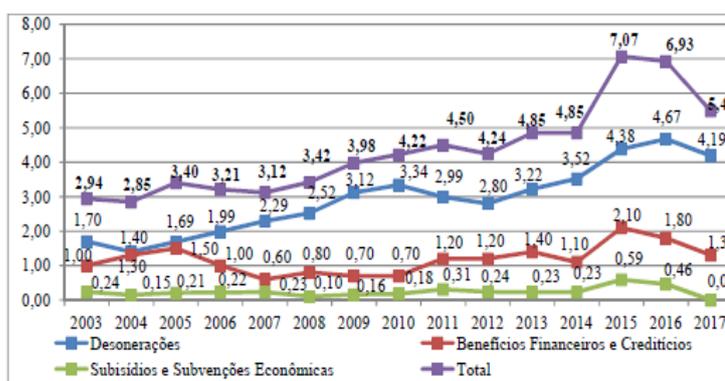
1980-1989



1990-2002*



2003-2017*



*: A partir de 1989 as desonerações de IRPJ somam-se as demais via Demonstrativos de Gastos Tributários. Os valores são diferentes daqueles dispostos no Apêndice 02 em função deste considerar os valores das renúncias fiscais estimadas em Bases Efetivas.

Fonte: Goularti (2019, pp. 41; 73; 103; 140).

Apêndice 05

Valor e Ranking das perdas brutas de arrecadação de ICMS desonerado pela Lei Kandir, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação. Brasil 1997–2016 (R\$ milhões corrigidos IPCA Dez/2016)

Grandes Regiões e Unidades da Federação	1997		2005		2010		2016	
	R\$ Milhões	Rank	R\$ Milhões	Rank	R\$ Milhões	Rank	R\$ Milhões	Rank
TOTAL	4.692	-	15.861	-	26.795	-	28.650	-
Norte	510	3	1.598	4	3.458	2	3.854	4
Rondônia	3	22	30	18	58	19	164	16
Acre	0	26	2	24	1	26	3	26
Amazonas	8	19	20	20	17	21	24	20
Roraima	0	27	1	26	2	24	5	23
Pará	485	5	1.446	5	3.187	3	3.459	4
Amapá	12	17	11	21	101	15	5	24
Tocantins	1	23	86	16	92	16	195	15
Nordeste	276	5	1.822	3	1.965	5	1.523	5
Maranhão	40	13	335	11	686	10	220	14
Piauí	13	16	20	19	38	20	75	19
Ceará	84	10	132	14	144	13	160	17
Rio Grande do Norte	21	14	152	13	64	18	86	18
Paraíba	1	24	4	23	4	23	7	22
Pernambuco	10	18	109	15	69	17	222	13
Alagoas	5	20	2	25	1	25	4	25
Sergipe	0	25	0	27	0	27	1	27
Bahia	102	8	1.067	6	959	9	748	10
Sudeste	2.739	1	8.945	1	16.188	1	12.965	1
Minas Gerais	1.487	1	3.198	1	6.398	1	5.294	1
Espírito Santo	526	4	1.781	3	2.799	4	1.123	8
Rio de Janeiro	97	9	2.915	2	5.717	2	4.005	3
São Paulo	628	2	1.050	7	1.273	6	2.543	5
Sul	815	2	1.271	5	2.423	4	4.222	3
Paraná	542	3	823	8	1.259	7	1.787	7
Santa Catarina	18	15	63	17	106	14	349	12
Rio Grande do Sul	255	6	385	10	1.058	8	2.087	6
Centro-Oeste	352	4	2.225	2	2.761	3	6.085	2
Mato Grosso	206	7	1.498	4	1.790	5	4.232	2
Goiás	83	11	524	9	605	11	1.088	9
Distrito Federal	4	21	11	22	14	22	23	21
Mato Grosso do Sul	60	12	193	12	353	12	742	11

Fonte: Fapespa (2017, p. 30).