

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC**

**CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Samanta Inês Fagundes

**CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS E  
DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL PÓS PLANO REAL**

Santa Cruz do Sul

2020

Samanta Inês Fagundes

**CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS E  
DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL PÓS PLANO REAL**

Trabalho de curso apresentado na  
disciplina de Monografia II do Curso de  
Ciências Econômicas.

Orientador(a): Dr. Heron S. M. Begnis

Santa Cruz do Sul

2020

## RESUMO

A tributação é um assunto historicamente discutido, pois retira uma parte da renda individual em prol dos objetivos coletivos e está relacionada com a vida em sociedade. No Brasil, uma reforma tributária é uma questão que sempre está em pauta em todos os governos, entre as discussões existentes se encontra o debate dos impactos que a tributação gera sobre a indústria. Neste contexto o presente trabalho tem por objetivo verificar a relação entre as políticas fiscais e tributárias e as políticas industriais no período de 1994 a 2018. Para isso foi constituída uma base teórica utilizando os autores nacionais que abordam diversos pontos sobre as finanças públicas, que no caso desse estudo aborda temáticas como a função da política fiscal, os princípios da tributação, a atuação do governo na economia e os mecanismos de políticas industriais. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica de caráter descritivo, realizando uma análise de caráter histórico e econômico, utilizando de fontes de dados secundárias. Também foi utilizada uma regressão econométrica simples para compreender a relação entre a arrecadação tributária federal e a produção industrial. Através do período analisado foi possível verificar diversas conduções dos governantes tanto das políticas tributárias quanto das políticas industriais, dessa forma, o que se constatou é que políticas tributárias foram utilizadas como mecanismos de políticas industriais no período, porém não apresentou o resultado esperado por tais medidas.

**Palavras-chave:** Governo; Tributação; Indústria; Política Tributária; Política Industrial.

## ABSTRACT

Taxation is a subject historically discussed, as it removes part of the individual income in favor of collective goals and is related to society life. In Brazil, a tax reform is an issue that is always on the government's agenda, among the existing discussions is the debate on the impacts that taxation over the industria. In this context, the present work aims to verify the relationship between fiscal and tax policies and industrial policies in the period between 1994 to 2018. For that, it was made a theoretical basis using national authors who approach several points about public financial, which in the case of this study addres issues such as the function of fiscal policy, the taxation, the performance of the government in the economy and industrial policy mechanisms. The methodology adopted was a descriptive bibliographic search, carrying out an historical and economic analysis, using secondary data sources. It was also used a simple econometric regression to investigate the relationship between federal tax collection and industrial production. Throughout the analyzed period, it was possible to verify several conduct of the governors both of the tax policies and of the industrial policies, in this way, what was verified is that tax policies were used as mechanisms of industrial policies in the period, however it did not present the result expected by such measures.

**Keywords:** Government; Taxation; Industry; Tax Policy; Industrial Policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Tributos do Governo Federal 1994-2018.....	28
Gráfico 2 – Arrecadação tributária em relação ao PIB 1994-2018.....	29
Gráfico 3 – Arrecadação tributária no governo FHC.....	30
Gráfico 4 – Arrecadação tributária em relação ao PIB no governo FHC.....	31
Gráfico 5 – Arrecadação tributária no governo Lula.....	35
Gráfico 6 – Arrecadação tributária em relação ao PIB no governo Lula.....	36
Gráfico 7 – Arrecadação tributária no governo Dilma/Temer.....	39
Gráfico 8 – Arrecadação tributária em relação ao PIB no governo Dilma/Temer.....	39
Gráfico 9 – Produção industrial do Brasil no período de 1994 a 2018.....	41
Gráfico 10 – Produção industrial do Brasil durante o governo FHC.....	42
Gráfico 11 – Produção industrial do Brasil durante o governo Lula.....	46
Gráfico 12 – Produção industrial do Brasil durante o governo Dilma/Temer.....	48
Gráfico 13 – Variação da arrecadação tributária federal e produção industrial.....	50
Gráfico 14 – Resultado regressão linear simples.....	51

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Estatísticas da regressão.....	51
Tabela 02 – Coeficientes da regressão.....	52

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
1.1 Problema .....	10
1.2 Objetivos .....	10
1.2.1 Objetivo geral .....	10
1.2.2 Objetivos específicos .....	10
1.3 Justificativa .....	10
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	12
2.1 Sistema tributário e política fiscal .....	12
2.1.1 Sistema tributário no Brasil .....	17
2.2 Indústria, políticas públicas e desenvolvimento industrial .....	19
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	25
<b>4 RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA TRIBUTÁRIA E POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL PÓS PLANO REAL</b> .....	28
4.1 Política tributária no período de 1994 a 2018 .....	28
4.1.1 Governo Fernando Henrique Cardoso .....	29
4.1.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva .....	32
4.1.3 Governo Dilma Vana Rousseff/ Michel Temer .....	37
4.2 Política industrial no período de 1994 a 2018 .....	40
4.2.1 Governo Fernando Henrique Cardoso .....	41
4.2.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva .....	43
4.2.3 Governo Dilma Vana Rousseff/ Michel Temer .....	47
4.3 Relação entre a arrecadação tributária federal e a produção industrial .....	49
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	54
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	57

## 1 INTRODUÇÃO

A tributação é um assunto amplamente discutido, pois afeta financeiramente tanto a pessoa física quanto jurídica e historicamente é possível perceber que sempre foi uma questão de muita polêmica e reclamações. Além disso, é um tema que sempre está em pauta nos governos e atualmente no Brasil se discute uma reforma tributária para a qual existem muitas propostas, porém a que se encontra mais avançada é a PEC 45 (Proposta de Emenda à Constituição número 45).

De maneira geral a PEC 45 prevê a extinção de alguns tributos federais como o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), PIS (Programa de Integração Social) e o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), um estadual o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e o municipal ISS (Imposto Sobre Serviço de qualquer natureza). No lugar destes seria criado um único tributo o IBS (Imposto sobre Operações de Bens e Serviços). A proposta é baseada em outros países que reúnem em um único imposto toda a tributação sobre o consumo (GONDIM FILHO, 2017).

O assunto tributação sempre estará ligado aos governos, pois estes devem cumprir com alguns princípios. O Estado deve suprir as falhas de mercado, pois a iniciativa privada não consegue fornecer tudo que a população precisa (função alocativa), além disso deve utilizar a receita adquirida através dos impostos para fornecer infraestrutura e qualidade de vida a todos (função distributiva) e também deve manter a estabilidade econômica em meio a crises (função estabilizadora). O sistema tributário é um instrumento de ação coletiva, através do qual a sociedade busca por quatro objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar e a justiça social (BIDERMAN; AVARTE, 2004).

Tributar, portanto, é a forma mais utilizada pelo Estado para financiar seus gastos, no intuito de zelar pela sociedade. O objetivo da tributação é captar recursos para satisfazer as necessidades da sociedade, além disso, a forma como esta ocorre pode sofrer modificações conforme situações políticas, econômicas e sociais de cada país. Outro ponto chave é que o sistema tributário intervém na alocação de recursos, distribuição de renda e pode reduzir desigualdades na renda, riqueza e no consumo (RIANI, 2002).

Dessa forma, a carga tributária é variável e está vinculada ao gasto público, pois obviamente que um país que tem elevadas despesas vai precisar arrecadar mais

para ter recursos suficientes para cumprir com suas obrigações. Através dos gastos que o governo estabelece quais são as prioridades em relação a prestação de serviços públicos básicos e investimentos (RIANI, 2002).

Por outro lado, é preciso levar em consideração alguns aspectos que, segundo Giambiagi e Além (2008), um sistema tributário perto do “ideal” deve obedecer: os conceitos de equidade entre os indivíduos da sociedade e de progressividade. Ou seja, pessoas com maior renda devem contribuir mais. De neutralidade, minimizando impactos negativos na eficiência econômica e simplicidade, sendo de fácil entendimento dos contribuintes.

O sistema tributário deveria ser o mais justo possível, porém este conceito pode ter várias visões diferentes, sendo de difícil determinação. Nesse sentido, a forma de arrecadação necessitaria seguir o princípio dos benefícios, segundo o qual cada indivíduo pagaria pela quantidade de benefícios que estaria recebendo, e o princípio da habilidade de pagamento que seria mensurado pela renda. Além disso, é importante que a sociedade entenda a relação de custo/benefício, ou seja, os serviços que serão oferecidos através dos recursos arrecadados (RIANI, 2002).

O governo deve levar em consideração estes princípios e conceitos, pois como destaca Riani (2002) dependendo como a tributação é imposta pode afetar vários setores da economia, como também indivíduos e empresas. Já Biderman e Avarte (2004) acreditam que os sistemas tributários de todos os países, são em grande maioria, compostos por instrumentos que causam distorções na economia, pois influenciam o comportamento dos agentes econômicos.

Assim é possível fazer uma reflexão sobre a influência dos tributos na indústria. Segundo Giambiagi e Além (2008) um sistema tributário com impostos cumulativos, causam dois problemas, o primeiro se refere ao fato de que quando se fabrica bens, cujo os preços estão sobrecarregados de impostos, o produto de origem nacional não consegue competir com os similares importados e o segundo acontece, pois a exportação também é taxada inviabilizando a concorrência. Além disso, Dalton (1970) já ressaltava que a tributação causa impactos sobre a renda, e que por sua vez reduz a capacidade de poupar dos indivíduos, como também quando a carga tributária é muito alta causa desestímulo para investimentos, seja em negócios de pequeno ou de grande porte.

Dentro deste contexto é possível perceber uma relação entre o sistema tributário e a formação industrial de um país, pois da mesma forma que pode fornecer

subsídio para o Estado pode também desestimular determinadas condutas realizadas pelos agentes econômicos, e dessa forma inibir o desenvolvimento de setores econômicos específicos. Como já destacado anteriormente, quando existe uma carga muito elevada de impostos, o custo de produção aumenta e conseqüentemente o do produto também, prejudicando a competitividade interna e externa e os investimentos de um modo geral (SARAK, 2010).

Assim é preciso estudar e entender conjuntamente como foi definida a política tributária no Brasil e a sua relação com uma política especialmente direcionada ao desenvolvimento industrial. De forma independente de uma política específica a formação da indústria no Brasil aconteceu tardiamente, tendo em vista que no século XVIII ocorreu na Inglaterra a Primeira Revolução Industrial e após esse fato o avanço da indústria direcionou-se a outras regiões. Somente depois da Segunda Guerra Mundial, no século XX, que os países subdesenvolvidos começaram a passar por esse processo, como foi o caso brasileiro (AZEVEDO, 2010).

A indústria no Brasil passou por um processo de transformação e em 2018 era constituída por 93,9% de micro e pequenas empresas, 5% de médias empresas e 1,2% de grandes empresas, concentradas principalmente no estado de São Paulo. Porém quando observado por produtividade as empresas de grande porte participaram de 75% da produção total no país (CNI, 2018).

Existe muito a evoluir no Brasil em relação a indústria, que nos últimos anos vem perdendo espaço na competitividade internacional. Portanto é importante que o governo desenvolva políticas industriais, que incentivem a inovação e o comércio exterior, para assim estimular o crescimento do setor, juntamente com integração no mercado internacional, aproveitamento de vantagens competitivas, utilização de novas competências e a produção de bens mais tecnológicos (CNI, 2018). Sendo assim percebe-se a importância de uma discussão que abranja as políticas tributárias e as de desenvolvimento industrial no Brasil e que investigue a relação de ambas. Sendo fundamental para melhorar o entendimento sobre o assunto e assim possibilitar novas perspectivas.

Esse trabalho é constituído por um referencial teórico que se desdobra em dois tópicos principais, políticas fiscais e tributárias e posteriormente a indústria e políticas industriais, apresentando as contribuições de diversos autores sobre os respectivos assuntos. Seguindo para o próximo capítulo, ocorre primeiramente a análise sobre as políticas tributárias adotadas pelos governos dentro do período de estudo e após o

processo se repete, porém, abordando as políticas industriais. Por fim se estabelece a relação entre a arrecadação tributária federal e a produção industrial para por último apresentar as considerações finais.

## **1.1 Problema**

De que forma a política fiscal e tributária brasileira adotadas no período de 1994 a 2018 podem ser associadas aos objetivos de desenvolvimento industrial do país?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Verificar a relação entre as políticas fiscais e tributárias e as políticas industriais do período de 1994 a 2018.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- a) Identificar as políticas fiscais e tributárias adotadas no período de 1994 a 2018;
- b) Apontar as políticas industriais realizadas no mesmo espaço de tempo;
- c) Compreender a relação entre arrecadação tributária federal e o valor da produção industrial;
- d) Relacionar as políticas fiscais e tributárias com as políticas industriais e a evolução da indústria do Brasil no período estudado.

## **1.3 Justificativa**

A indústria tem um papel chave para a economia de um país, pois movimenta diversas áreas, impulsiona cadeias produtivas a montante e a jusante, é o setor que gera maior valor agregado. De acordo com a pesquisa desenvolvida pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) estima-se que a cada um real produzido são gerados dois reais e quarenta centavos na economia como um todo. O segmento industrial é o principal criador de inovações, representado 72,2% de todo o investimento empresarial em pesquisa e desenvolvimento. Também em 2018 constituiu 21,6% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro (CNI, 2018).

Além disso, a indústria é importante para a sociedade, pois é o setor que mais gera empregos e renda, com oportunidades de crescimento profissional. Em 2019, somente o segmento da indústria de transformação gerou 18.341 novos postos de trabalho (BRASIL, 2020). Possui também a segunda média de salários mais alta, em torno de R\$2.403,08 para pessoas com ensino médio completo e R\$7.668,17 para quem tem graduação completa, perdendo apenas para o segmento de serviços financeiros (CNI, 2018)

No campo de estudo da ciência econômica o presente trabalho aborda as políticas fiscais e tributárias e as políticas indústrias adotadas pelo Brasil de 1994 a 2018 analisando sua coerência com o objetivo de promover a evolução da indústria nesse período. Sendo assim, contribui com as discussões já existentes sobre o assunto que, de modo geral, são vistas de forma separadas.

O intervalo escolhido se deve ao fato de que em 1994 ocorreu o Plano Real, antes disso o objetivo do Brasil era conter a inflação. Em tempos de instabilidade econômica o governo utiliza de políticas fiscais para tentar voltar a estabilidade. Ajusta os gastos e os tributos, sendo que o único propósito é a estabilização (RIANI, 2002).

Assim entende-se que no período entre 1994 a 2018 o país não tinha a interferência dessas variáveis, ao perseguir objetivos de estabilidade por meio de suas políticas econômicas. Também se limita ao ano de 2018 para desconsiderar o novo governo que ainda é muito recente e está enfrentando o atual momento de combate a pandemia do COVID-19 retirando o foco de políticas públicas que estariam direcionadas ao desenvolvimento da indústria.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A parte teórica desse trabalho está dividida em duas seções, sendo que a primeira aborda as teorias de finanças públicas, especialmente os princípios e funções do sistema tributário, além disso apresenta um breve histórico da tributação no Brasil. Já na segunda parte é apresentada a conceituação e demais questões sobre as políticas públicas principalmente as que são voltadas para a indústria e a relação destas com o desenvolvimento.

### **2.1 Sistema tributário e política fiscal**

A tributação está ligada a vida humana em sociedade, pois o dinheiro adquirido é utilizado para o bem comum e a busca pela satisfação das pessoas. A forma de arrecadação já passou por muitas transformações, dependendo das circunstâncias e de orientações de especialistas em finanças públicas. Por muitos anos ocorreu a preferência por impostos sobre a renda baseando-se em argumentos sociais e econômicos, como também em motivações políticas (REZENDE, 2001). A prioridade por essa forma tributária evitava a interferência na formação dos preços e partia do princípio de que quem possui maior renda deveria contribuir mais (RIANI, 2002).

Já na década de 1980 com a ênfase na literatura ocidental, o imposto sobre a renda começou a enfraquecer, pois surgiram críticas sobre os danos na competitividade provocados pela alta taxaçoão sobre os lucros e rendimentos familiares. Existia a necessidade de investimento na expansão da produção e de modernização tecnológica, dessa forma a saída seria uma redução nos tributos sobre o capital. Assim as recomendações centravam-se na utilização de um sistema tributário baseado no uso principalmente de impostos sobre o consumo (REZENDE, 2001).

Porém com desequilíbrios macroeconômicos, altas taxas de desemprego e inflação, surgiu um debate baseado nas teorias Keynesianas, no qual acreditava-se que deveria ocorrer o estímulo da oferta através da redução de impostos que sobrecarregavam os custos de produção, investimentos, produtividade e lucros, desse modo o governo estaria atuando positivamente sobre os problemas enfrentados (REZENDE, 2001).

Portanto mudanças nas recomendações sobre a forma como a tributação é realizada são frequentes e existem inúmeros motivos que impulsionam essas

transformações. Mas, é necessário que os governantes tenham cuidado, conforme destaca Viol (2005, p. 10) o sistema tributário pode ser um “importante instrumento incentivador do crescimento econômico, caso utilizado corretamente. Porém, se mal utilizada, também tem o poder de influenciar negativamente a competitividade das empresas e a alocação de recursos.” Cabe destacar ainda a relação entre a carga tributária e as atividades econômicas.

O desenvolvimento socioeconômico do País depende da carga tributária, que está diretamente ligada ao crescimento ou ao declínio de determinadas atividades econômicas. Um aumento da atividade industrial provoca, por exemplo, um aumento na arrecadação dos tributos incidentes sobre o faturamento das empresas e sobre a folha de salários. Por outro lado, em momentos de crise na economia, a carga tributária pode sofrer retração. (COELHO, 2016, p. 30).

O que não se pode negar é que a política fiscal é o instrumento mais importante do governo, pois funciona como forma de manter a estabilidade econômica e de emprego a um nível tolerável, além disso está relacionada com o ritmo de crescimento e distribuição de renda. Atua como um movimento contracíclico para aumentar ou diminuir o nível de renda e influencia diretamente nos gastos públicos e na tributação (RIANI, 2002).

A política fiscal adotada pelo governo tem algumas funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A primeira se refere ao fato de que o sistema de mercado seria incapaz de fornecer os bens públicos de forma compatível com as necessidades da sociedade. Além disso como estão disponíveis para todos os consumidores não existem pagamentos voluntários, dessa forma é necessário que o fornecimento de bens públicos ocorra pelo Estado. Assim o governo precisa determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados de acordo com a necessidade da sociedade, bem como determinar a contribuição dos consumidores em relação ao fornecimento destes, pois se o pagamento ocorresse de forma voluntária provavelmente ninguém custearia. Então o financiamento deve ocorrer de forma compulsória por recursos, através da cobrança de impostos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Já sobre a função distributiva o governo deve promover ajustes para que a sociedade a considere a mais justa possível. Para isso se utiliza de instrumentos como transferências, impostos e subsídios, estes podem ser utilizados em conjunto. Pode-se tributar de forma mais elevada as pessoas que pertencem às classes mais altas e

utilizar esses recursos para fornecer programas para os indivíduos de classes mais baixas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

A função estabilizadora por sua vez passou a ser defendida principalmente a partir de 1936, quando ocorreu a publicação do livro de John Maynard Keynes: Teoria geral do juro, do emprego e da moeda. No qual o autor enfatizou o papel do Estado que através, principalmente de políticas fiscais deveria promover um alto nível de emprego. Isso acontece, pois o mercado não é capaz de promove-lo sozinho. Por isso é importante que o governo atue para proteger a economia e garantir a estabilidade (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Para arcar com essas funções e os demais custos o Estado precisa gerar receita, que pode ser obtida por emissão de moeda, lançamento de títulos, empréstimos e principalmente pela tributação. De forma geral o sistema tributário é utilizado para captar recursos coletivamente afim de satisfazer as necessidades da sociedade, além disso em um sistema capitalista pode ser utilizado para ajustar a distribuição de renda. O que não se pode negar é que a tributação é o principal instrumento de política fiscal que os governos utilizam e pode ocorrer de diversas formas, de acordo com as necessidades e situações específicas, devendo obedecer e se adaptar a alguns princípios (RIANI, 2002).

O princípio do benefício diz que cada pessoa pagaria o tributo conforme o montante de beneficiação, assim evitaria que um indivíduo pagasse indiretamente pelo benefício do outro (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Se não ocorresse desse modo haveria uma superutilização dos serviços provocando assim ineficiência. Porém o problema é conseguir determinar o que é benefício e além disso os indivíduos são resistentes em mostrar suas preferências. Dessa forma se torna difícil mensurar o valor que cada consumidor estaria disposto pagar. Outra questão chave é que a população que não possui renda disponível ficaria excluída de utilizar produtos e serviços oferecidos pelo governo. O que mostra que aplicar somente esse princípio seria ineficiente (RIANI, 2002).

Desse modo, o princípio da habilidade de pagamento distribui o ônus tributário entre os membros da sociedade de acordo com sua capacidade de contribuição, mensuração que normalmente acontece pelo nível de renda (RIANI, 2002). Quando os indivíduos possuem o mesmo rendimento fica fácil a implementação, porém quando recebem valores diferentes a situação é menos clara, pois deveriam pagar montes de tributos distintos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Sendo assim, a utilização desses dois princípios faz com que as funções do governo sejam executadas com mais eficiência, pois ao tributar de acordo com a satisfação dos consumidores estará utilizando a função de alocação. Por outro lado, quando a tributação acontece de acordo com o nível de renda está de acordo com a função de distribuição. Já a função de estabilização acontece quando o sistema tributário é capaz de satisfazer os objetivos macroeconômicos (RIANI, 2002).

Por outro lado, Rezende (2001) destaca outros dois princípios fundamentais de um sistema tributário: neutralidade e equidade. O primeiro refere-se que a tributação não deve modificar os preços, pois tornaria as decisões econômicas menos eficientes e resultaria em uma diminuição do bem-estar. Dessa forma, o governo não deve promover interferência nas decisões de alocação de recursos que são tomadas no mercado. Contudo Lagemann (2004) acredita que a única forma de tributação que não geraria efeito de substituição seria a de valor único, porém esta é impraticável, ou seja, não existem estruturas tributárias completamente neutras frente ao mercado e as decisões dos agentes econômicos.

E o princípio da equidade traz consigo a preocupação de tributar da mesma forma indivíduos considerados iguais e os que estão em situações diferentes devem ter um tratamento diferenciado em relação a contribuição. Para isso se estabelece dois critérios: benefício e capacidade de contribuição (REZENDE, 2001). Para Lagemann (2001, p. 299) tal teoria reforça a “necessidade de alíquotas progressivas. Estas deveriam ser de tal ordem a retirar dos contribuintes o mesmo potencial de poder aquisitivo ou de forma a exigir de cada um o mesmo sacrifício de utilidade marginal, absoluto ou proporcional”.

Todavia existe uma problemática entre os dois agentes envolvidos nesse processo, no qual o governo tenta encontrar a forma perfeita de tributar e do outro lado os contribuintes que percebem a tributação como uma carga que retira uma parte do seu poder aquisitivo (LAGEMANN, 2004). Assim percebe-se a importância de o Estado reconhecer as reais necessidades da sociedade para utilizar o montante arrecado de forma que resulte em uma satisfação maior para a população. Nesse contexto, a escolha social deveria ser primeiramente democrática, pois somente assim a função do bem-estar social representaria as preferências individuais (ARROW, 1963 citado por BELTRAME, 2009). Além disso, a partir da teoria da noção da preferência revelada, que se surgiu a ideia de que esta seria identificada através dos hábitos de

consumo dos indivíduos, ou seja, entre dois conjuntos de bens seria possível definir o preferível (SAMUELSON, 1983 citado por BELTRAME, 2009).

Assim, pode-se concluir que a tributação constitui uma importante relação política, pois tem origem no elo entre governantes e governados no qual a arrecadação só é possível através da imposição do Estado e com o respeito dos contribuintes ao poder soberano. É um instrumento econômico para executar políticas públicas, reduzir as externalidades causadas pelo mercado privado não levar em consideração o impacto social nas suas decisões, influenciar na alocação de recursos, estabilização macroeconômica no longo prazo e redistribuição de renda (VIOL, 2005).

Dentro disso, ainda existe várias formas tributação que podem ser classificadas em três categorias de acordo com a base econômica: impostos sobre riqueza ou patrimônio, que incide sobre o estoque acumulado de capital; impostos sobre a renda, aqueles que possuem o valor da contribuição baseada nos fluxos anuais de rendimento e os impostos sobre vendas de mercadorias e serviço (REZENDE, 2001).

Os impostos sobre vendas de mercadorias e serviços é o mais comum nos sistemas tributários dos países em desenvolvimento e arrecada um montante fixo por unidade vendida (BIDERMAN; AVARTE, 2004). É um exemplo de tributo indireto, pois é cobrado com base na satisfação das necessidades (RIANI, 2002). Lagemann (2001, p. 297) ressalta ainda que “a diferenciação da alíquota sobre vendas só é aceita para beneficiar bens e serviços classificados como necessários ao mínimo de existência”.

Já o imposto sobre a renda tem como vantagem a possibilidade da progressividade para assim manter o princípio da equidade, porém também pode causar um desestímulo ao trabalho quando aplicado com alíquotas muito altas. E os impostos sobre o patrimônio tem como base tudo que a pessoa possui, seja terra, imóvel ou uma grande fortuna (REZENDE, 2001). Porém é necessário verificar a estrutura econômica do país para sua implementação.

a forma de estruturação da economia influencia a existência de lacunas na tributação da renda. Uma péssima moral de tributação as aumenta e até as multiplica. Nos segmentos dos pequenos estabelecimentos fabris e de artesanato, da agricultura e dos profissionais liberais, onde as exigências tecnológicas são menos rigorosas, as lacunas tendem a ser em maior número e maiores. Conseqüentemente, tornam-se mais importantes a tributação das grandes empresas, o imposto sobre os salários e a retenção na fonte (LAGEMANN, 2001, p. 297).

De todo modo, a tributação é um poder concedido ao Estado pela sociedade afim de promover o bem comum, e é justamente nesse ponto que se justifica a

redução do poder de compra individual para que o governo consiga arrecadar recursos para usar em prol da coletividade. Ou seja, sem um sistema tributário nenhum outro serviço ou bem público existiria. As alíquotas e a forma com que ela acontece varia conforme a preferência da população por valores individuais ou coletivos (VIOL, 2005).

De modo geral, existem muitas formas de se tributar e princípios a serem seguidos para tornar o sistema tributário o mais justo possível. As políticas adotadas podem se alterar de acordo com a situação econômica ou objetivos das políticas públicas, portanto é necessário entender a história e as características do país estudado para então proceder com a análise.

### **2.1.1 Sistema tributário no Brasil**

No Brasil atualmente existe arrecadação tributária nas três esferas de poder: governo federal, governo estadual e municípios. A origem dessa divisão é de longa data, porém foi sofrendo modificações através de reformas tributárias e demais ajustes. Sempre foi um assunto de debate e que muitas vezes tornou a forma de arrecadação confusa.

Em 1891 o sistema tributário foi reestruturado para dar abrigo e também autonomia federativa aos governos estaduais. Na Constituição de 1934 estendeu-se aos municípios o poder para cobrar impostos próprios. Já na década de 1960 se realizou a primeira e mais ampla reforma de sua estrutura, sendo utilizado como instrumento de política econômica em algumas episódicas oportunidades (OLIVEIRA, 2018).

As mudanças ocorridas na década de 1960 foram consideradas como uma ampla reforma, pois organizou as bases tributárias de acordo com as bases econômicas, extinguiu tributos, transformou alguns impostos cumulativos em impostos sobre o valor agregado, ampliou as bases de incidência e alíquotas. Além disso, redefiniu as competências tributárias das três esferas de governo, deixando de existir três sistemas tributários autônomos e desintegrados (OLIVEIRA, 2018).

Já na Constituição de 1988 a proposta do Ministério do Planejamento de instituir um imposto único sobre valor agregado não foi aceita, mas simplificou o sistema fundido de impostos, transformando o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) no ICMS, um imposto sobre o valor agregado sendo de competência dos estados, com o propósito de fortalecer as competências dos governos

subnacionais. Após essa reforma nenhuma outra aconteceu, porém constantemente é possível verificar ajustes que os governos realizam com a intenção de melhorar o sistema tributário (OLIVEIRA, 2018).

A constituição de 1988 também foi um marco importante de um processo proveniente da pressão de governadores e prefeitos por maior autonomia financeira, dessa forma ocorreu uma crescente descentralização tanto de receitas quanto de gastos. Além disso outra mudança que aconteceu foi, segundo Giambiagi e Além (2008, p. 328), “aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação do governo federal, através do aumento das alíquotas de transferência dos fundos de participação.” A partir desse momento o sistema tributário brasileiro passou a ser constituído por impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios (COELHO, 2016).

O federalismo fiscal brasileiro continua sendo visto como um dos problemas enfrentados pelo país. Existem disparidades entre as regiões e cabe a União realizar esforços para reduzi-las, porém no Brasil ocorre com frequência um conflito entre os estados mais desenvolvidos que buscam por maior autonomia tributária e pressões daqueles que estão em desenvolvimento por maior transferência compensatória. Outra questão é a forte tradição municipalista, que ao serem reconhecidos como membros da federação possuíram a mesma igualdade dos estados no que tange os direitos e deveres do regime federativo, causando desequilíbrios na repartição da receita (REZENDE, 2001). Desse modo, a atitude de um afeta os demais.

A competição tributária entre governos de mesmo nível e entre governos de diferentes níveis numa federação gera externalidades sobre as receitas tributárias de cada ente federado. Quando, por exemplo, um estado, a fim de criar emprego e renda no seu território, reduz as alíquotas dos tributos de sua competência, isto gera impactos sobre as finanças públicas dos demais Estados (MARQUES JUNIOR; OLIVEIRA; LAGEMANN, 2009, p. 2)

Muitas reformas já foram discutidas, pois o sistema tributário brasileiro sofre com alguns problemas, como o nível de impostos agregados. Existe também a falta de equidade, pois pouco é tributado sobre a renda e muito sobre produtos. Assim gera impacto na competitividade nacional, porque torna o preço dos bens mais caros em relação a similares importados (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Porém todas as tentativas de reformas não aconteceram, pois existe um impasse devido as diversas visões do problema e a falta de entendimento capaz de superar os conflitos. Dessa forma, o entrave é como conciliar a descentralização com

a redução das desigualdades regionais. Assim, é necessário enfrentar três desafios principais: equilíbrio, eficiência e responsabilidade para que o objetivo seja concluído (REZENDE, 2001).

O sistema tributário brasileiro é predominantemente constituído por tributos indiretos, que incidem sobre bens e serviços (COELHO, 2016). Siqueira, Nogueira e Souza (2001, p. 513) destacam ainda que a “a multiplicidade de impostos e alíquotas e a incidência sobre insumos, o efeito final do sistema brasileiro de impostos indiretos sobre os preços está longe de ser transparente”.

Em 2019 os impostos sobre bens e serviços pelo governo federal representaram 5,66% do PIB (BRASIL, 2019). Porém existem outros tributos que também incidem sobre a indústria, como encargos sobre a folha de pagamentos, contribuições sociais, entre outras, ficando difícil, muitas vezes estimar o quanto da contribuição total é proveniente da indústria. Segundo Firjan (2018), 44,8% de toda produção da indústria de transformação em 2016 foi destinada ao pagamento de impostos, sendo superior ao resultado dos demais setores da economia.

## **2.2 Indústria, políticas públicas e desenvolvimento industrial**

Por muito tempo as teorias econômicas entediavam que o Estado não deveria intervir na economia, pois os mercados iriam se autorregular. Porém, essa concepção começou a se modificar, principalmente a partir da teoria keynesiana, que surgiu em meio a turbulências e crises. Keynes entendia que eram necessárias ações do governo para criar estabilidade, pois para ele através do livre mercado não era possível atender aos interesses coletivos (RIANI, 2002).

Um dos problemas apontados por Keynes se concentrava na ideia de que o capitalismo moderno era incapaz de gerar demanda agregada suficiente para sustentar o pleno emprego e a utilização das capacidades produtivas disponíveis. Trouxe uma nova perspectiva sobre o desemprego que, segundo ele, acontece também de maneira involuntária. Isso se deve ao fato de que a economia empresarial não produz para satisfazer as necessidades, mas sim para atender os mercados de demandas com efetivo poder de compra. Assim surge a necessidade da intervenção do Estado através de políticas econômicas (CARVALHO, 2008).

Dessa forma, caberia ao Estado tomar decisões de controle de moeda, crédito e investimentos, além disso em situações de crises o governo também deveria aumentar os gastos em obras públicas e de interesses coletivos como escolas e

hospitais, pois contribuiriam para elevar a renda nacional e o emprego. Para Keynes, essas ideias não seriam contrárias a essência do capitalismo e sim aperfeiçoamento das suas técnicas (RIANI, 2002).

Todavia acredita-se que os mercados não são capazes de sozinhos gerarem altos níveis de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico. Além disso, podem causar uma distribuição de renda diferente da socialmente desejada. Sendo assim, os mercados falham, um exemplo claro disso são as crises financeiras, por isso é imprescindível a presença do governo principalmente atuando na regulamentação (MUSGRAVE, 1959 citado por MACIEL, 2013).

Nesse sentido as políticas econômicas do Estado podem acontecer de diversas formas como: operações de moeda estrangeira, ajustes no sistema tributário, ampliação de moeda nacional na economia, emissão de títulos públicos no sistema financeiro, ajuste na taxa de juros, concessão de créditos subsidiados a determinados setores, cessão de terras públicas, realização de obras governamentais, abertura de empresas estatais fabricantes de bens ou prestadoras de serviços, entre outras (CLARK, 2008).

A política econômica é uma das espécies do gênero de políticas públicas, a aplicação destas, por sua vez, aconteceu juntamente com a Guerra Fria, como forma de enfrentar e melhorar suas consequências, pois é uma maneira de direcionar as decisões do governo. Baseava-se em pressupostos de que em democracias estáveis, as ações do Estado poderiam ser formuladas cientificamente e também analisadas por pesquisadores independentes. O país pioneiro na sua utilização foi os Estados Unidos da América. De modo geral, é um campo no estudo da ciência política regido por interesse no bem comum, no qual existe a interação entre o Estado, indivíduos e instituições (SOUZA, 2006).

Pode-se dizer que políticas públicas são diretrizes e princípios que norteiam as ações do poder público, através de regras e procedimentos que permitem a relação entre governo e demais agentes da sociedade. Muitas vezes são expressas através de leis, programas e linhas de financiamentos (SOUZA, 2006). Ou também como sendo sinônimo de plano, programa ou projeto de governo. Além disso, é um processo dinâmico e que em várias situações envolve pressões por parte da população (HERINGER, 2018).

As políticas públicas atualmente são essenciais e podem ser aplicadas a diferentes setores, dentre eles o industrial. Dessa forma, a conceituação de política industrial pode ser entendida como...

...um conjunto coordenado de ações, envolvendo setor público e setor privado, visando ampliar a competitividade da indústria. O objetivo final é impulsionar o crescimento econômico e o emprego do setor industrial. Assim, a política industrial é um componente de uma estratégia de fortalecimento da indústria e parte indispensável de uma política de desenvolvimento, a qual, além do setor industrial, deve contemplar políticas para outros setores que compõem a economia (IEDI, 2002, p. 9).

Autores da linha liberal acreditam que o Estado só deve utilizar a política industrial como forma de sanar falhas, imperfeições de mercado e externalidades e que só se justifica quando os benefícios forem maiores que os custos (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Se deve ao fato de que o governo também apresenta falhas, isso acontece, pois possui informações limitadas, não tem controle absoluto sobre a forma como o setor privado vai reagir a suas ações, questões burocráticas e limitações no processo político (STIGLITZ, 1999 citado por MACIEL, 2013).

Por outro lado, aqueles que estão ligados a uma linha de pensamento neoschumpeteriana e/ou economia evolucionária acreditam que as ações do governo em prol da indústria devem acontecer para impulsionar as inovações, bem como serem direcionadas a setores ou atividades indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente institucional (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Dessa forma, existem muitas teorias e discussões sobre a forma como o governo deve aplicar e/ou desenvolver as políticas industriais que variam de acordo com a escola econômica, mas é inegável que em algum momento o Estado vai precisar se utilizar desse tipo de política. Kupfer (2003, p. 103) defende que “O desenho da política industrial deve contemplar um tripé do qual fazem parte uma política comercial, uma política de competitividade industrial e uma política de atração e regulação do capital estrangeiro”.

Assim as ações do governo voltadas à evolução da indústria se justificam principalmente em países que estão em desenvolvimento como uma forma de diminuir as diferenças na competitividade internacional.

Dentro da ótica do Estado desenvolvimentista, a justificativa e os objetivos para a realização de uma política industrial dariam-se pela desigualdade no sistema internacional, no qual coexistem países de capitalismo industrial avançado e países de industrialização tardia. Estes últimos estariam em desvantagem e a única forma de superar a distância em termos de

desenvolvimento seria por uma intervenção ativa do Estado visando fomentar a indústria nascente (STEIN; HERRLEIN JÚNIOR, 2016, p. 255).

As políticas industriais podem ser aplicadas de diversas formas, como: linhas de crédito, metas de geração de emprego e volume de exportações, elevação da produtividade, redução de custos e investimento em inovações, parcerias público-privadas, financiamento de atividades em pesquisa e desenvolvimento, proteção tarifária à indústria nascente, mesmo que temporária, entre outras (STEIN; HERRLEIN JÚNIOR, 2016).

Na geração de empregos o governo pode atuar com programas de qualificação, como o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), articulando estes com empresas e sindicatos dos setores envolvidos, dessa forma prepara o trabalhador e o torna mais qualificado para utilizar as novas tecnologias empregadas pelas indústrias. Pode ocorrer também uma flexibilização dos contratos de trabalhos coletivos, pois o sistema produtivo se modificou nos últimos anos e se tornou mais dinâmico. Além disso, o Estado pode atuar no estímulo a micro e pequenas empresas, pois estas possuem a característica de altas taxas de criação de postos de trabalho. Por fim, existe o incentivo para cooperativas e associações com o ideal de gerar ocupação para as classes menos favorecidas (CACCIAMALI *et al*, 1995).

Para estimular as exportações o governo pode utilizar de políticas de redução da carga tributária, ou seja, incentivos fiscais e facilitar o acesso as linhas de crédito para potenciais exportadores, outro método seria através da regulação da taxa de câmbio (ALONSO JUNIOR *et al*, 2010). Já para aumentar a produtividade é necessário que as empresas inovem e para isso é fundamental que aconteça investimentos na educação e que a mão-de-obra seja qualificada, além disso pode se criar uma política pública para facilitar o acesso a financiamentos com taxas de juros menores voltados para área de pesquisa e desenvolvimento (FONSECA, 2012).

O fornecimento de linhas de crédito é importante principalmente em países em desenvolvimento, no quais os recursos são escassos e dessa forma se torna imprescindível focar nos setores considerados fundamentais e promissores. Também é importante que o governo conheça e incentive os mecanismos de financiamento, sendo assim os bancos possuem um importante papel no desenvolvimento econômico (ROMERO; ÁVILA, 2010).

Contudo, a eficiência dessas políticas depende da implementação de políticas voltadas aos demais setores da economia, principalmente na área macroeconômica, além disso varia muito de acordo com os objetivos de desenvolvimento que o Estado está buscando (MONTEIRO FILHA; PRADO; LASTRES, 2014).

Kupfer (2003) por sua vez acredita que o Estado deve realizar ações que busquem a inserção internacional da indústria, através da exportação e de substituição das importações. Além disso, entende que é necessário a modernização, inclusão de novos produtos com maior dinamismo, ampliação da eficiência e melhorar a qualidade para que os produtos tenham condições de maior competitividade.

Suzigan e Furtado (2006) ressaltam ainda que as políticas voltadas ao setor industrial são um instrumento para lidar com as incertezas, mas que não é possível reduzi-las completamente, dessa forma quanto mais o ambiente macroeconômico for imprevisível menores serão os seus resultados. Além disso, o desenvolvimento econômico precisa ser visto como algo maior do que apenas crescimento do produto, dessa forma a política industrial deve ser entendida como um meio para acelerar o processo de transformação da produção e que ela não se opõe ao mercado, mas sim o complementa (KUPFER, 2003).

As teorias schumpeterianas tratam principalmente o papel das inovações no desenvolvimento econômico, dessa forma as políticas industriais devem ser mais do que apenas correções de falhas de mercado, mas sim abrangentes e que estimulem o progresso tecnológico e a mudança nas estruturas das empresas. Também reforçam que os trabalhadores podem ter dificuldades em se adaptar as novas técnicas e condições de trabalho, assim é necessário que se crie novas leis, profissões e que as instituições se modifiquem (SUZIGAN; FURTADO, 2010).

Além disso, para implementação de políticas industriais a partir do incentivo a inovações é necessário se ter o entendimento das cadeias produtivas para assim descobrir os principais centros geradores de inovações e fazer com que esses causem o efeito multiplicador para as demais áreas. Conforme é destacado no trecho a seguir:

A organização industrial e a dinâmica da inovação e difusão de tecnologias determinam comportamentos empresariais diferenciados. Desta forma, a política para um setor intensivo em capital, estruturado por grandes empresas, não pode ser a mesma que para outro setor, intensivo em trabalho e caracterizado por pequenas empresas. De forma análoga, setores industriais que geram inovação não podem ser tratados da mesma forma que setores que são mais receptores de inovações geradas em outros segmentos produtivos. A dinâmica de cada processo é diferente, o que exige tratamento diferenciado. (MONTEIRO FILHA; PRADO; LASTRES, 2014, p. 346).

Nesse contexto, é necessário entender que a preocupação com o desenvolvimento surgiu principalmente a partir do século XX, anterior a isso raramente havia a busca por melhores condições de vida da população, pois os interesses políticos eram sobretudo com a segurança nacional e os objetivos econômicos e sociais acabavam ficando esquecidos. Já as origens teóricas se deram principalmente em períodos de crises econômicas do sistema capitalista (SOUZA, 2012). Sobretudo, é necessário destacar o papel do Estado nesse processo, conforme Monteiro Filha, Prado e Lastres (2014, p. 343) deve ser visto como “o motor do desenvolvimento, seja por causa das falhas de mercado, seja porque representa o interesse da coletividade”.

Em um primeiro momento se considerava como desenvolvimento índices como aumento da produção de riquezas, *superávit* comercial e/ou crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), porém atualmente além desses aspectos se considera fatores como proteção ao meio ambiente, geração de empregos, avanços tecnológicos, políticas públicas eficientes e também a forma com que o governo lida com as crises, que devem causar os menores impactos possíveis para a população (SARAK, 2010).

Dessa forma, é possível perceber a importância do papel do Estado nesse processo, sendo que cabe a ele estimular os mercados, pois quanto mais completos forem maior será a possibilidade que o desenvolvimento ocorra (MONTEIRO FILHA; PRADO; LASTRES, 2014). Além disso, a industrialização é apontada como setor chave.

A industrialização tem de avançar e crescer mais que os outros setores, aumentar a produtividade, alterar sua estrutura – no sentido de implantar os compartimentos de bens de capital e intermediários, contribuindo, assim, para a diversificação da pauta exportadora e, se possível, para a melhoria das contas externas. Não há, na história, país algum que se desenvolveu, prescindindo de uma generalizada industrialização e de um forte e ativo papel do Estado Nacional (CANO, 2014, p. 140).

Porém existe uma grande dificuldade entre os países em desenvolvimento na criação de uma base industrial diversificada, com o mundo globalizado essas nações conseguiriam a inserção internacional através principalmente de produtos manufaturados, mas na maioria dos casos houve um desequilíbrio na balança comercial, pois ao mesmo tempo que se tornaram exportadores houve um aumento nas importações (AKYÜZ, 2005).

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho visa identificar a relação entre políticas tributárias e fiscais com as políticas industriais. Para isso se considera fatos históricos ocorridos no Brasil no espaço temporal de 1994 a 2018, tendo como base a pesquisa bibliográfica em livros, artigos, periódicos, revistas e sites institucionais. Assim foi possível dispor das discussões já existentes relacionadas ao tema e sem perder a capacidade de dar uma contribuição original acerca do assunto.

O trabalho foi construído através de descrição e análise de caráter histórico e econômico, utilizando de fontes de dados secundárias, para realizar uma análise das convergências e divergências entre os objetivos e mecanismos adotados pelas políticas tributárias e industriais no Brasil pós Plano Real.

A metodologia adotada pelo o estudo foi a pesquisa bibliográfica de caráter descritivo. Para Barros e Lehfeld (2007, p. 30) “qualquer que seja essa ou aquela tipologia de pesquisa, o levantamento e a seleção de uma bibliografia concernente, pré-requisito indispensável para a construção e demonstração das características de um objeto de estudo”.

Uma vez realizada a delimitação do tema e do problema a ser discutido, bem como a formação dos objetivos, foi realizado um levantamento e aprofundamento de citações importantes sobre o assunto, através de uma busca por artigos na internet, em sites como o Portal Capes, Google Acadêmico e revistas digitais, conforme recomendam Pizzan *et al* (2012). Segundo Barros e Lehfeld (2007, p. 33) quando é efetuado o levantamento bibliográfico “o estudante o realiza em bibliotecas, catálogos gerais e específicos de autores, obras e títulos de interesse do seu plano investigatório e outras bases de dados disponíveis nas redes de informática ou virtuais”.

Posteriormente, utilizando os materiais provenientes dos textos selecionados foi feita uma leitura criteriosa das obras para possibilitar finalmente a redação do trabalho. Nos primeiros capítulos se apresenta a conceituação teórica acerca do assunto, posteriormente através de dados históricos se estabelece a relação entre as políticas tributárias e fiscais com as políticas industriais e a evolução da indústria no Brasil (PIZZAN *et al*, 2012).

Além disso, para complementar a análise foram trabalhadas estatísticas da produção industrial no Brasil, utilizando como base a Pesquisa Industrial Anual (PIA), disponível no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também

foram trabalhados dados da arrecadação tributária federal coletados no site do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Todos os valores expressos em moeda nacional corrente foram deflacionados para a base dezembro de 2018 pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). O uso deste indicador se deve ao fato de que sua composição a partir de três índices diferentes, Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA); Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e Índice Nacional de Custo de Construção (INCC), se mostrou adequada para a transformação da base de dados. Dessa forma, os métodos até aqui descritos contemplam os objetivos específicos “a” e “b”.

Por fim, para compreender a variação da arrecadação tributária em relação a produção industrial foi desenvolvida uma regressão econométrica. Para Gujarati e Porter (2011, p.59) “a análise de regressão trata, em grande parte, da estimação e/ou previsão do valor médio (para a população) da variável dependente com base nos valores conhecidos, ou fixados, da variável explanatória.” Consiste em método da econometria, esta por sua vez está relacionada na aplicação de métodos matemáticos em dados econômicos para dar suporte empírico a teorias e gerar resultados quantitativos, também é utilizada na análise de fenômenos econômicos (GUJARATI; PORTER, 2011).

Para Gujarati e Porter (2011) o modelo é um conjunto de equações matemáticas, quando possui somente uma é denominada como modelo uniequacional, enquanto se tiver mais de uma será mencionada como modelo de múltiplas equações. Ainda segundo Santos (2019), é comum encontrar casos em que a variável dependente é afetada pela variável independente, nessas situações é habitual utilizar o modelo de regressão linear com o objetivo de estimar os valores médios de uma população. Quando existe apenas duas variáveis é denominado como regressão linear simples, tal relação está descrita na seguinte equação:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \mu$$

Sendo que  $Y$  é a variável dependente e  $X$  a variável independente, já  $\alpha$  é o interceptador e  $\beta$  é o coeficiente angular, ambos são parâmetros fixos, porém desconhecidos. O termo  $\mu$ , por sua vez é uma variável aleatória não observável, ocasionada pelas omissões teóricas, falta ou indisponibilidade de dados, erro de medição ou de coleta e também por questões de parcimônia em relação a análise (SANTOS, 2019).

Na análise desse trabalho se utiliza do resultado do  $R^2$ , que segundo Gujarati e Porter (2011, p. 213) no caso de uma regressão com duas variáveis “mede a qualidade do ajustamento da equação de regressão, isto é, fornece a proporção ou percentual da variação total da variável dependente  $Y$  que é explicada pela variável explanatória (única)  $X$ ”.

Através do diagrama de dispersão, que é um conjunto de pontos dispostos em um gráfico cartesiano, é possível observar se existe uma relação linear entre as variáveis, quanto maior for a proximidade dos pontos em torno da linha maior será a correlação, também é possível ver através da inclinação da reta se é positiva ou negativa (SANTOS, 2019). Todas informações obtidas através de dados amostrais são baseados em estimativas, que possui um erro associado, para estimar os parâmetros desconhecidos são utilizados métodos. A escolha do método Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) ocorre pela simplicidade dos cálculos e por ter como objetivo estimar os parâmetros  $\beta_0$  e  $\beta_1$  de modo que os desvios entre os valores observados e estimados sejam mínimos. Cabe destacar ainda que o MQO é um método no qual...

...é preciso assumir a hipótese de que a média do termo de erro  $\mu_i$  é igual a 0 e que este é, normalmente, distribuído. Isso significa que, se houver 10 unidades de erro acima da linha de regressão, necessariamente deverá haver 10 unidades de erro abaixo da reta; assim  $E(\mu_i) = 0$  (SANTOS, 2019, p. 114).

Porém para verificar se determinada regressão tem validade é necessário que se façam testes sobre os parâmetros estimados, sendo que a hipótese  $H_0$  é conhecida como nula e a hipótese  $H_1$  como alternativa, ou seja, que possui validade (SANTOS, 2019). Para Gujarati e Porter (2011, p. 135) “A decisão de aceitar ou rejeitar  $H_0$  é tomada com base no valor do teste estatístico dos dados disponíveis”.

No caso deste trabalho, foram utilizados os mesmos dados anteriormente citados para montar uma série histórica, contendo 25 observações das variáveis, referente ao período de 1994 a 2018. Após a coleta desses dados e de transformá-los para valores reais, a partir do uso do MS Excel foi realizada uma regressão linear simples, na qual a variável dependente ( $y$ ) foi a arrecadação tributária do governo federal e a variável independente ( $x$ ) o valor da produção industrial do país, com nível de confiança de 95%. Para Santos (2019, p. 96) “Intervalos de confiança indicam o quanto um estimador pode ser confiável ou não”.

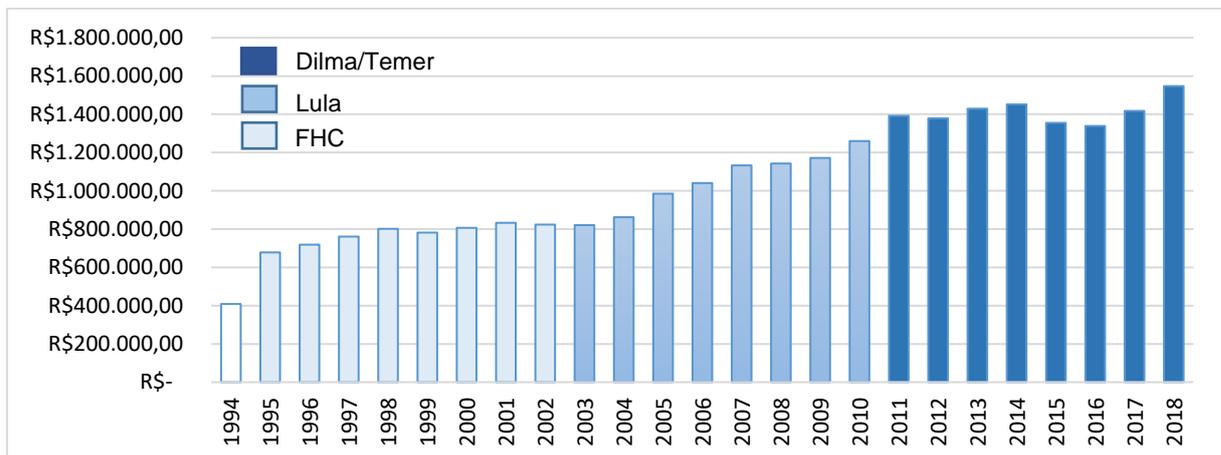
## 4 RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA TRIBUTÁRIA E POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL PÓS PLANO REAL

Nesse capítulo é apresentada uma análise das políticas tributárias adotadas durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Vana Rousseff e Michel Miguel Elias Temer Lulia. Na sequência são discutidas as políticas industriais realizadas durante o mesmo período. Por fim é estabelecido um paralelo entre as políticas tributárias e fiscais de cada governo e suas respectivas políticas industriais procurando destacar as suas convergências e divergências.

### 4.1 Política tributária no período de 1994 a 2018

Nessa seção serão analisadas as políticas tributárias adotadas no país no período de 1994 a 2018, bem como as decisões econômicas voltadas para essa área durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Vana Rousseff e Michel Miguel Elias Temer Lulia e também o impacto causado na arrecadação do país diante de tais medidas.

**Gráfico 1 - Tributos do Governo Federal 1994-2018**



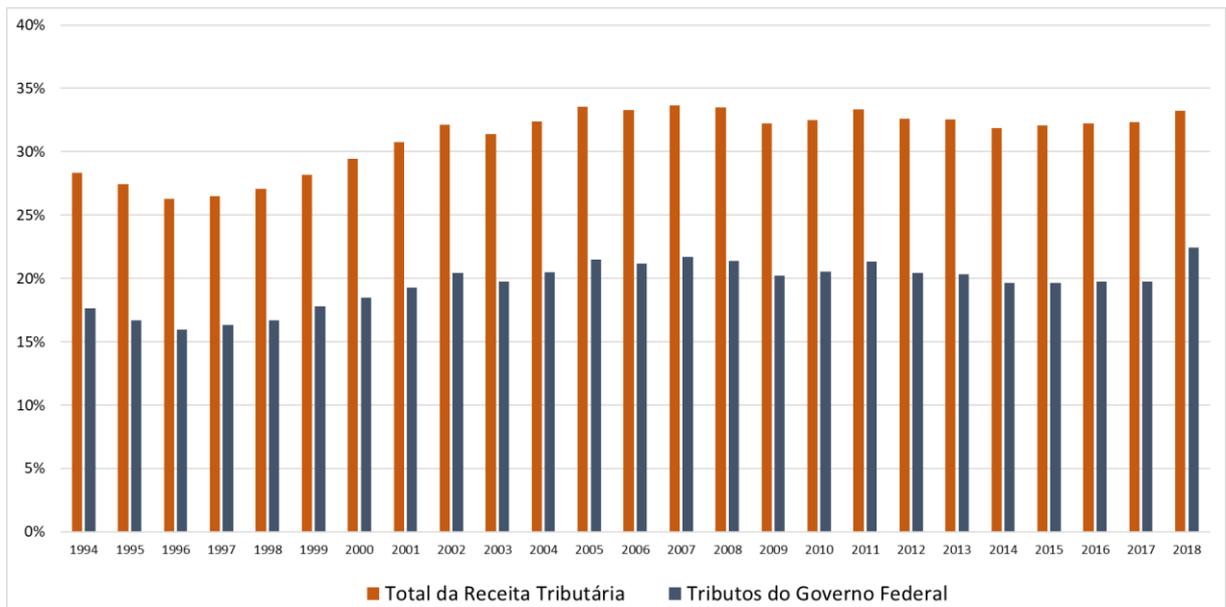
\* Valores em milhões de reais em 2018 deflacionados pelo IGP-M

FONTE: IBRE (2020)

O Gráfico 1 demonstra a arrecadação tributária do governo federal durante o período de 1994 a 2018, o que se pode perceber é que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso apesar de ter ocorrido um leve aumento do início do seu mandato até o final, basicamente se manteve estável. Já na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva

houve um salto expressivo, sendo que as receitas provenientes da tributação apresentaram crescimento durante todos os anos. Essa diferença entre os dois períodos pode ser atribuída a mudança na condução da política fiscal. Por outro lado, durante os governos de Dilma e Temer a arrecadação apresentou uma queda, principalmente em virtude da crise econômica que o país vivenciou de 2014 a 2016.

**Gráfico 2 – Arrecadação tributária em relação ao PIB 1994-2018**



FONTE: IBRE (2020)

Quando a tributação do período é analisada em relação ao PIB, através do Gráfico 2, se percebe que os tributos federais representam mais da metade do total, que teve como ponto de partida 17,62% do PIB em 1994 e no último ano estudado apresentou seu maior pico 22,46%. Sendo assim a análise das políticas tributárias de cada governo será desenvolvida em sequência para cada governo.

#### 4.1.1 Governo Fernando Henrique Cardoso

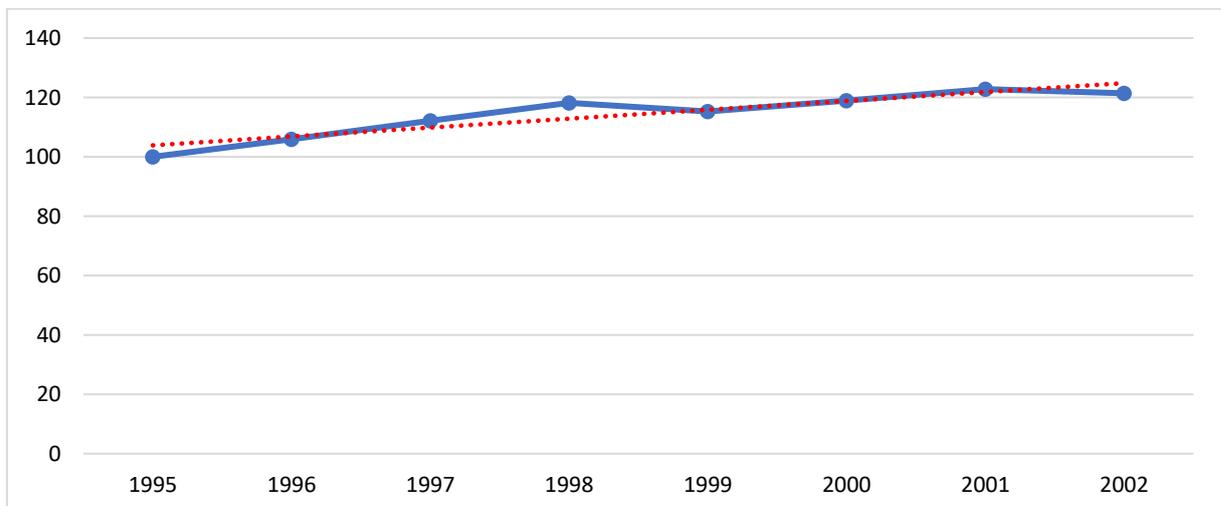
Até 1994 existia uma lacuna entre os benefícios concedidos para a sociedade e o financiamento desses custos através da tributação e essa disparidade ocasionou o *déficit* no orçamento, essa situação acabou sendo apontada como originária das elevadas taxas de inflação e do desequilíbrio fiscal. Porém mesmo após o Plano Real essa inconsistência não se alterou de forma considerável (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Após a inflação ser controlada o governo se deparou com esses desequilíbrios fiscais que teve uma relativa piora com a crise Asiática em 1997, pois a arrecadação tributária diminuiu nas três esferas de governo. Diante a essa situação mudanças que aumentassem a receita federal tornaram-se quase inevitáveis (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

Nesse cenário o governo então criou o Programa de Estabilidade Fiscal, porém o foco principal foi o aumento das receitas enquanto que as despesas continuaram crescendo, o resultado dessa diferença foi o aumento dos impostos (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003). O crescimento da arrecadação tributária durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso teve como destaque a elevação da receita oriunda de dois impostos a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) que substituiu o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira), extinto em 1994 e o Cofins que teve uma majoração das alíquotas. Além disso, ocorreu a cobrança de tributos atrasados que foi estimulado pela diminuição de dívidas e multas, bem como outras medidas específicas (GIAMBIAGI, 2002).

Porém através do Gráfico 3 é possível perceber que a arrecadação do governo federal não cresceu de forma acentuada durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Isso mostra que apesar do foco das políticas tributárias era o aumento de receitas para gerar estabilidade fiscal não causaram um impacto representativo nas contas públicas.

**Gráfico 3 – Arrecadação tributária no governo FHC**

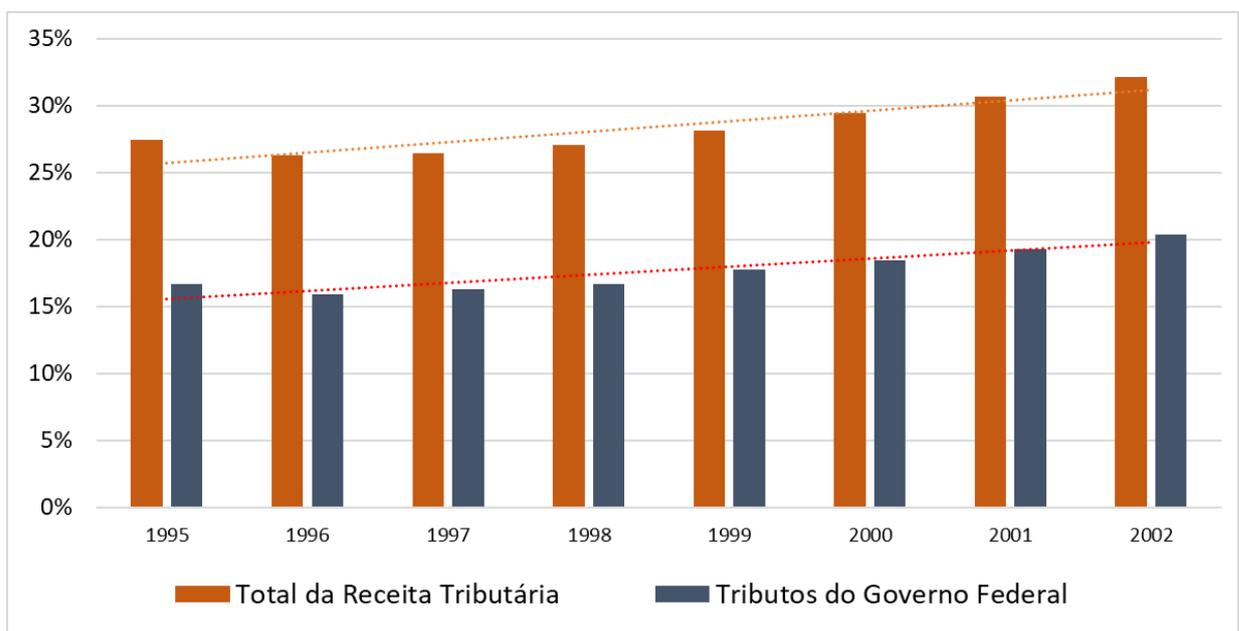


Base: 1995=100

FONTE: IBRE (2020)

Para Riani (2002) a estabilidade dos preços decorrente do Plano Real trouxe ao governo maior controle sobre sua arrecadação e possibilitou uma elevação das contribuições sociais. Com isso o país teve os maiores picos de receita tributária da sua história. Além disso, conforme Giambiagi (2002) a receita do governo central aumentou durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi de 16,71% do PIB em 1994 para 20,41% em 2002, ao final do seu mandato, tal variação pode ser verificada através do Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Arrecadação tributária em relação ao PIB no governo FHC**



FONTE: IBRE (2020)

Esse aumento também é reflexo da aprovação em 1994 do FSE (Fundo Social de Emergência) o qual foi renovado até 1999, porém com outro nome FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), ambos tinham como característica a redução em 20% da receita do PIS e PASEP, além de permitir que o governo retese a parcela de IR (Imposto de Renda) dos salários dos funcionários públicos no âmbito federal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Outra mudança ocorreu em 1997 quando o governo aumentou a alíquota de IR (Imposto de Renda) na fonte das aplicações financeiras de 15% para 20% dos rendimentos nominais, além disso em 1998 passou a tributar as aplicações anteriores a essa data que não houvessem sido movimentadas e taxadas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Porém apesar da elevação na arrecadação em seu governo, Cardoso também promoveu alguns benefícios tributários, como a redução do CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) para empresas que forneciam alimentação para seus empregados, que faziam doações a entidades civis sem fins lucrativos, que prestassem serviços gratuitos aos seus empregados, para portadores de títulos emitidos para uso no programa nacional de privatização ou que realizavam doações para entidades de ensino com o intuito de promover a pesquisa e educação (MANCUSO; MOREIRA, 2013).

Além disso, buscou incentivar micro e pequenas empresas através da tributação, como foi o caso da Lei 9.317/1996 que tinha como objetivo a unificação de impostos e contribuições de forma que se tornasse mais simples, essa foi alterada pela Lei 10.034/2000, na qual algumas restrições foram estabelecidas (MANCUSO; MOREIRA, 2013).

Durante seu mandato Fernando Henrique Cardoso encaminhou uma proposta de reforma tributária que buscava uma retomada do crescimento através de uma redução na tributação dos agentes econômicos (AZEVEDO; MELO, 1997). Após quatro anos de discussão foi aprovada pela comissão especial, porém não foi votada pela Câmara dos Deputados até o final do seu governo em 2002 (JUNQUEIRA, 2011).

A condução da política fiscal durante o governo FHC remete a ideia da função estabilizadora tratada por Giambiagi e Além (2008), pois antes do Plano Real o país vivia um período de altas taxas de inflação que deixou um déficit nas contas públicas. Assim, conforme definição de Riani (2002), a tributação é considerada como a principal fonte de receita do Estado e essa precisa se adaptar de acordo com as necessidades. Que nesse caso teve que aumentar para que um ambiente de instabilidade não fosse criado no Brasil decorrente de um desequilíbrio fiscal.

#### **4.1.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva**

Ao contrário do governo de Fernando Henrique Cardoso que tinha como principal objetivo tributário colocar dinheiro nos cofres públicos para buscar a estabilidade fiscal, a partir do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva a política tributária passou a ser usada como instrumento de desenvolvimento e competitividade internacional. Essa mudança tinha como objetivo recuperar o nível da atividade

econômica do país o mais rápido possível e se mostrou inovadora em comparação a história recente do Brasil (LUKIC, 2015).

Assim como seu antecessor encaminhou uma proposta de reforma tributária em 2003 a qual foi aprovada pela câmara dos deputados e após ser encaminhada para o senado sofreu diversas modificações, bem como foi dividida em duas partes, a primeira EC (Emenda Constitucional) número 74 foi sancionada pelo poder executivo, já a segunda, que tratava basicamente sobre o ICMS, foi encaminhada novamente para a câmara (DALL'ACQUA, 2005).

A EC 74 tinha como principais pontos a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, determinação de progressividade para do imposto municipal sobre transmissão intervivos e do ITR (Imposto sobre Propriedade Rural). Estabelecia também que a alíquota do CSLL para as instituições financeiras não poderia ser inferior a maior aplicada às empresas. Previa a prorrogação da DRU até 2007 e da CPMF até 2008 com alíquota de 0,38%. Alterava a contribuição patronal, que poderia ocorrer sobre a folha de pagamentos ou sobre o valor agregado (DALL'ACQUA, 2005).

Cabe destacar que o primeiro mandato de Lula foi marcado pela continuidade das políticas fiscais adotadas pelo seu antecessor para manter o processo de estabilização, ocorreram apenas mudanças incrementais. Esse fato acontece principalmente por questões de conflito com os entes federativos, o que fez com que não ocorressem grandes alterações e questões polêmicas como a reforma do ICMS não foram levadas adiante (LUKIC, 2015).

Sobre os primeiros anos do governo Lula foi possível observar as seguintes alterações tributárias: a prorrogação da CPMF e da DRU (Desvinculação de Receitas da União), aumento na alíquota do CSLL para empresas optantes pelo lucro presumido; modificação a partir de 2005 na taxaço do IR sobre rendimentos de aplicações financeiras e extinção parcial da cumulatividade do Cofins (OLIVEIRA, 2010). É importante observar que qualquer alteração na tributação sobre o lucro pode impactar na decisão de investimento das empresas, pois torna o ganho real dos empresários reduzido.

Além disso, durante o primeiro mandato promoveu benefícios fiscais para determinadas regiões do país, principalmente para empresas localizadas na Zona Franca de Manaus e do Nordeste, tendo vista a redução das desigualdades regionais. Já as instituições de ensino superior que aderiram ao Prouni (Programa Universidade

para Todos) ficaram isentas de três contribuições sociais. Micros e pequenas empresas também foram beneficiadas com isenções tributárias, essas se mantiveram ao longo de todo seu governo (MANCUSO; MOREIRA, 2013).

Durante os primeiros anos de sua gestão também se deparou com a necessidade de implementar medidas para combater a baixa capacidade inovadora do país, assim surgiu a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior) que tinha como ideia principal o desenvolvimento industrial através da inovação. Nesse contexto foi aprovada a Lei 11.196/2005, que ficou conhecida como a lei do bem, a qual tratava de incentivos fiscais de apoio à inovação tecnológica, por meio da qual o governo viabilizaria um ambiente favorável para o investimento do setor privado em pesquisa e desenvolvimento (CALZOLAIO, 2011).

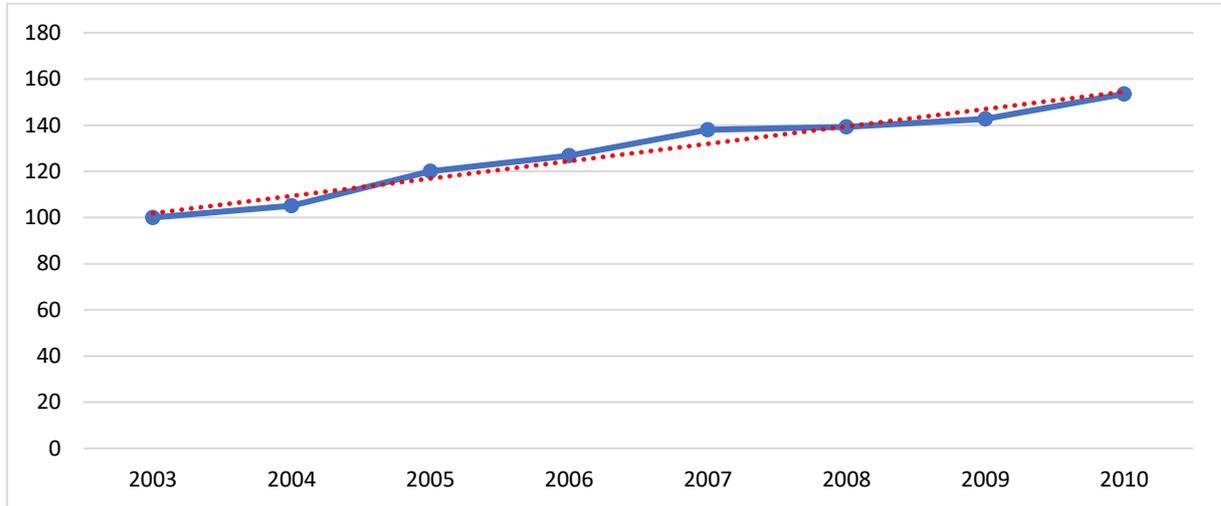
Porém existe uma ruptura com a postura neoliberal no segundo mandato de Lula, quando passou a se utilizar do desenvolvimentismo como novo paradigma fiscal e econômico (LUKIC, 2015), principalmente a partir da criação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) em 2007 (OLIVEIRA, 2010). Como forma de estimular o investimento privado e o consumo foram concedidas desonerações tributárias aos setores da construção, indústria, infraestrutura pesada e de tecnologia. Dessa forma o aumento da arrecadação tributária no período foi baseado em impostos de consumo no mercado interno, possibilitando que a estabilidade fiscal não fosse comprometida (LUKIC, 2015).

Reduziu os tributos sobre a venda de trigo e derivados, bem como diminui o CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) sobre o combustível e o diesel. Em 2007 ocorreu a extinção da CPMF e para compensar a queda na arrecadação promoveu um aumento no IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) e no CSLL. Já em 2008 o governo anunciou uma redução no IPI sobre os automóveis e em 2009 tal medida abrangeu setores de bens de consumo duráveis, materiais de construção, equipamentos, motocicletas, móveis e alimentos, o objetivo era evitar o acúmulo de estoque na indústria. Além disso, o presidente também alterou as alíquotas do imposto de renda que passaram a ser de 7,5%, 15%, 22% e 27,5% (LUKIC, 2015).

Apesar de vários incentivos fiscais serem concedidos durante o governo Lula em virtude da sua política fiscal desenvolvimentista no Gráfico 5 é possível perceber que durante a sua gestão a arrecadação tributária seguiu uma tendência de

crescimento. Alcançando um crescimento de 54%, quando comparado o primeiro ano de seu mandato com o último.

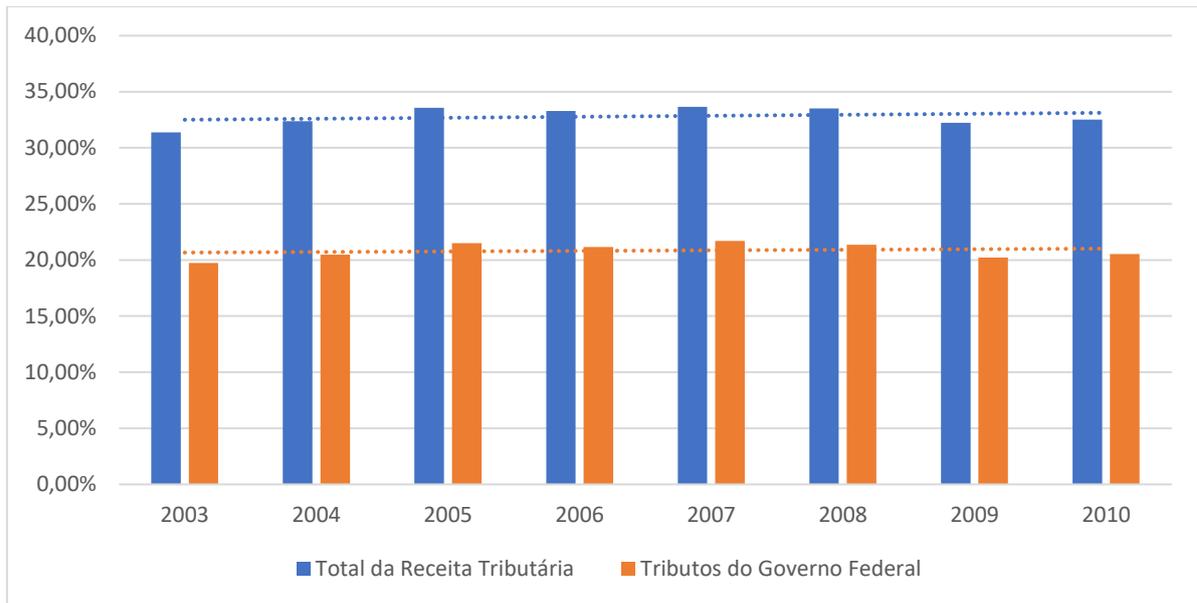
**Gráfico 5 – Arrecadação tributária no governo Lula**



Base: 2003=100

FONTE: IBRE (2020)

Porém quando a tributação é vista em relação do PIB do Brasil no período do governo Lula basicamente se manteve estável, no primeiro ano de mandato possuía a menor porcentagem 19,74% e o maior pico foi em 2007 de 21,69%. Isso mostra que apesar da arrecadação ter crescido durante sua gestão a produção brasileira também oscilou positivamente.

**Gráfico 6 – Arrecadação tributária em relação ao PIB no governo Lula**

FONTE: IBRE (2020)

Durante o governo Lula se percebe que ao longo dos primeiros anos a principal preocupação foi dar continuidade na busca pelo equilíbrio das contas públicas para garantir a estabilidade macroeconômica. Porém, principalmente após seu segundo mandato houve uma mudança na condução da política fiscal, com o ideal de aumentar investimentos na indústria. Isso ocorre, conforme a teoria de Lagemann (2004), pois através da mudança entre a relação entre os dois agentes envolvidos nesse processo, o Estado estaria buscando uma melhor forma de tributar, permitindo que uma parcela maior de renda fique com as pessoas fomentando o setor industrial. Essa ideia vai de encontro com o que foi tratado por Viol (2005), que a tributação pode ser usada como um importante instrumento de incentivo para o crescimento se conduzida corretamente.

Por outro lado, os benefícios tributários concedidos constituíram uma alteração no preço dos produtos oriundos da indústria, o que vai de contramão com o princípio da neutralidade, tratado por Rezende (2001), tornando assim, segundo o autor, as decisões econômicas menos eficientes. Contudo, comprova que a ideia de Lagemann (2004), de que na prática não existem sistemas tributários completamente neutros frente ao mercado é assertiva, pelo menos no caso do Brasil.

#### 4.1.3 Governo Dilma Vana Rousseff/ Michel Temer

O governo Dilma começou em meio a um cenário macroeconômico desfavorável, principalmente em plano externo, em virtude da crise econômica de 2008. Dessa forma, o seu compromisso principal na área fiscal foi conter o avanço dos gastos públicos (GENTIL; HERMANN, 2017). Durante a campanha eleitoral ela já havia demonstrado que haveria mudança na forma da condução das políticas fiscais, afirmando que era necessário colocar as contas públicas em ordem. Porém também salientou a necessidade de aumentos os investimentos, através de incentivos tributários (LURIK, 2015).

Seu primeiro mandato manteve o padrão dos governos anteriores do aumento da arrecadação tributária em relação ao PIB. Porém é possível observar que apesar da maioria dos impostos terem mantido um padrão de crescimento, outros representaram uma queda, como é o caso do IPI e Cofins (GENTIL; HERMANN, 2017). Isso se deve principalmente as desonerações concedidas, que tornou as alíquotas desses tributos em zero para alguns produtos da cesta básica e de higiene pessoal, tendo como objetivo a redução do preço destes (LURIK, 2015).

Outras desonerações tributárias também foram concedidas, principalmente a partir de 2012, como a redução do IPI para máquinas e equipamentos de alguns setores específicos com o objetivo de reduzir o custo do capital produtivo. Bem como reduziu impostos para setores como o automotivo, de eletrodomésticos e da construção civil com o intuito de aumentar a competitividade (GENTIL; HERMANN, 2017).

Além disso, ocorreu a chamada “desoneração da folha de salários” que consistiu em uma mudança no cálculo da contribuição social patronal anteriormente era calculada com base na folha de pagamentos e passou a considerar o faturamento da pessoa jurídica (LURIK, 2015). Apesar dessa alteração houve um crescimento na arrecadação, passando de 5,9% do PIB em 2011 para 6,1% em 2013 (GENTIL; HERMANN, 2017).

Em 2011 o governo anunciou o PBM (Plano Brasil Maior) que concentrava diversas medidas para promoção de políticas industriais, com foco principalmente na inovação e competitividade da indústria. O objetivo era fortalecer as empresas diante da competição com os produtos importados (BRASIL, 2012).

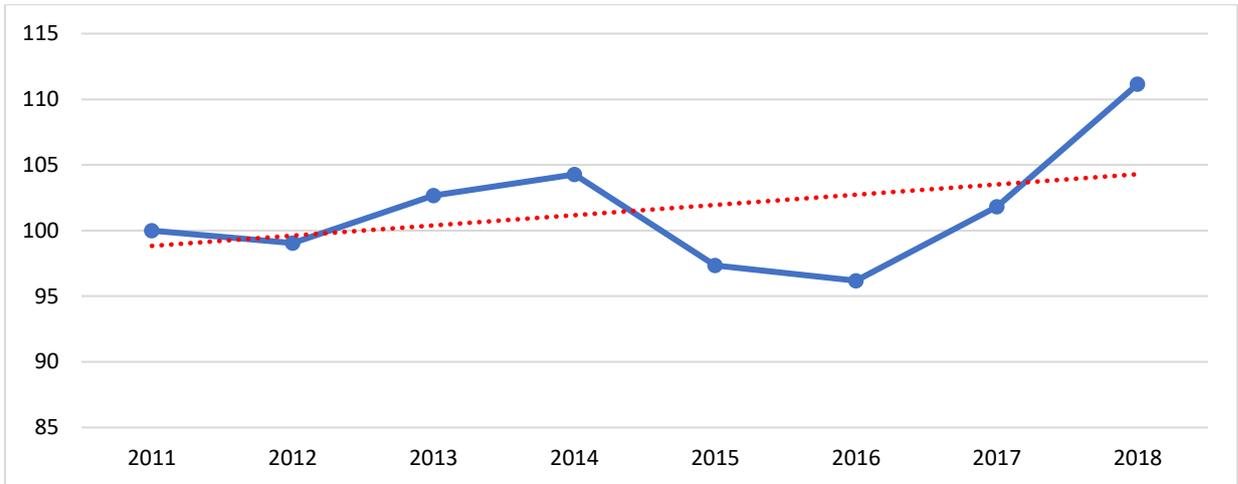
Tal plano tinha por objetivo sustentar o crescimento econômico no contexto da crise internacional e as medidas tributárias buscavam apoiar a indústria, a tecnologia e o comércio internacional. O “Plano Brasil Maior” previa a redução do IPI sobre bens de capital, materiais de construção, caminhões e veículos, créditos tributários aos exportadores, mudança na contribuição para a seguridade social em vários outros setores, bem como a criação de um novo sistema de tributação para a indústria automobilística. Em abril de 2012, o governo aprofundou o plano e aumentou o número de setores que se beneficiavam. (LURIK, 2015, p. 212).

A ampliação do plano englobou diversas medidas tributárias, como a desoneração da folha de pagamentos para 15 setores da indústria que usam mão de obra intensiva, como o têxtil, de móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval e aéreo. Todos esses setores passaram a contribuir com um percentual de 1% a 2% da receita bruta para substituir a contribuição previdenciária. Também promoveu o desenvolvimento de novas medidas do Reporto que passou a contar com benefícios sobre Imposto de Importação, IPI e PIS/Cofins para investimento em portos e ferrovias, sem similar nacional. Outra medida foi a postergação do recolhimento de PIS/Cofins para os setores têxtil, confecções, calçados, autopeças e móveis (BRASIL, 2012).

Em meio a um cenário econômico interno desfavorável, após o *Impeachment* da presidenta Dilma, Michel Temer assume a presidência do Brasil, com o objetivo principal de conquistar a estabilidade da economia. Em relação a tributação cabe destacar o aumento das alíquotas aplicáveis ao diesel e à gasolina a partir do último decêndio de julho de 2017. Nesse mesmo ano houve um crescimento da arrecadação tributária sobre bens e serviços, que se deve a um reflexo da gradual recuperação da economia. Por outro lado, os tributos sobre a renda que tiveram um decréscimo de 0,23% do PIB em relação ao ano anterior (CETAD, 2020).

O Gráfico 7 demonstra os impactos causados pelas diversas desonerações tributárias concedidas e principalmente os efeitos da crise econômica na arrecadação federal. Nos primeiros anos do governo Dilma houve crescimento nas receitas, porém em 2014 quando a instabilidade afetou o país ocorreu uma queda brusca. Retomando a oscilação positiva somente após Temer assumir a presidência em 2016, sendo que em 2018 teve o maior pico do período.

**Gráfico 7 – Arrecadação tributária no governo Dilma/Temer**

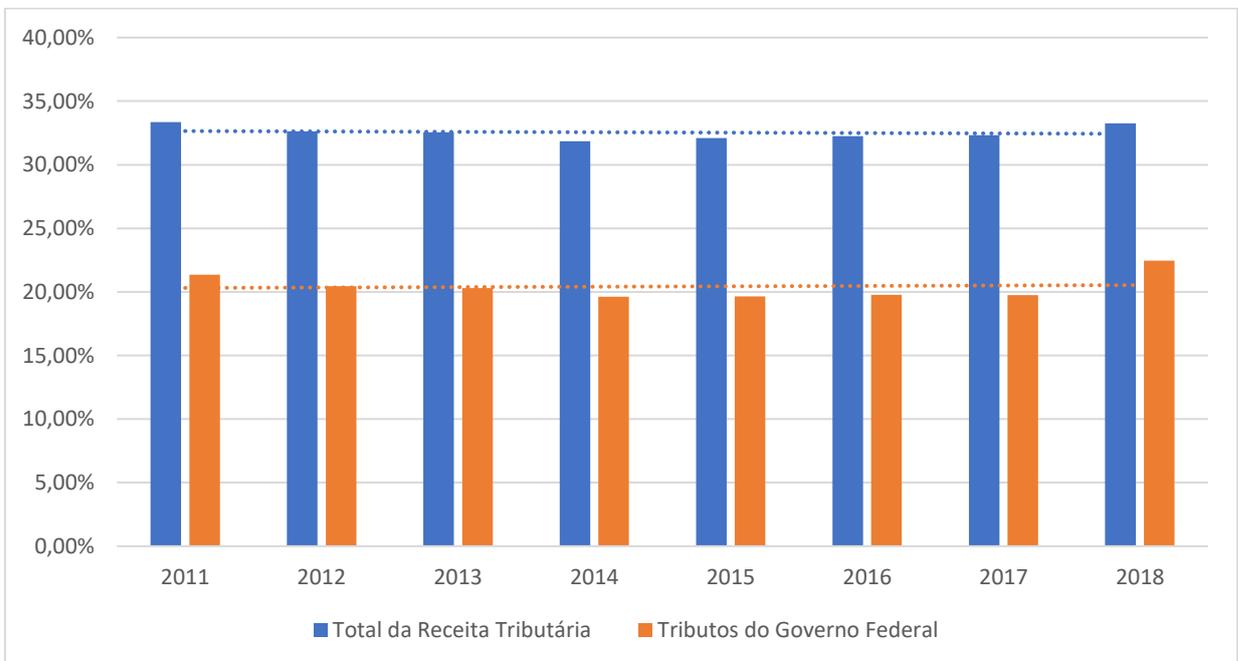


Base: 2011=100

FONTE: IBRE (2020)

No Gráfico 8 é possível observar que a linha de tendência permaneceu basicamente estável, com exceção do primeiro e último ano do período, sendo o percentual máximo em 2018 de 22,46%.

**Gráfico 8 – Arrecadação tributária em relação ao PIB no governo Dilma/Temer**



Base: 2011=100

FONTE: IBRE (2020)

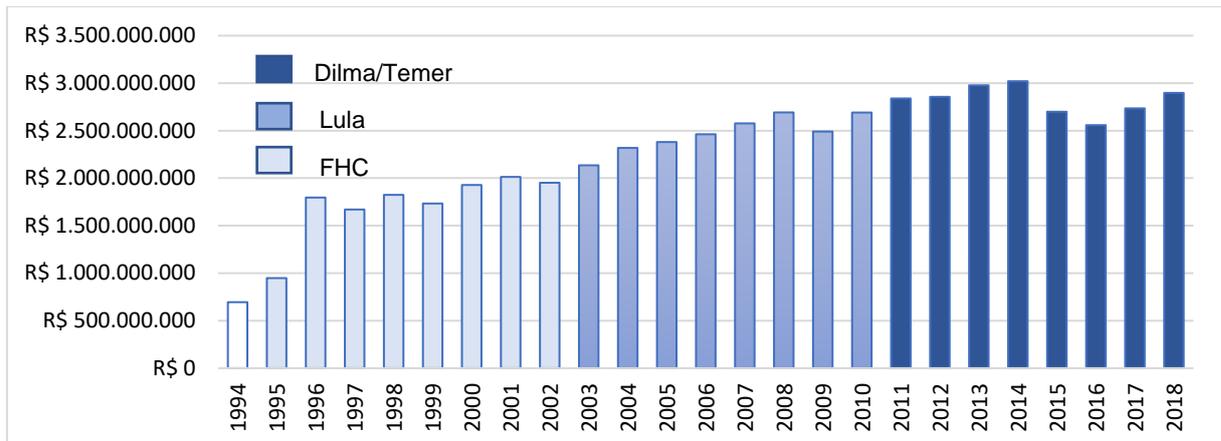
O começo do governo Dilma manteve os incentivos fiscais que vinham sendo concedidos durante o mandato de Lula. Porém acabou comprometendo a função estabilizadora tratada por Giambiagi e Além (2008), com a arrecadação tributária em queda diminuí também os recursos disponíveis para financiar os bens públicos, conceitos também trabalhados por esses autores. Após Temer assumir como presidente os tributos novamente sofreram alterações, dessa vez aumentando a taxa e elevando novamente as receitas do governo na tentativa de gerar um equilíbrio fiscal.

Rezende (2001), já destacava que o Estado precisa enfrentar três desafios principais: equilíbrio, eficiência e responsabilidade. Quando Dilma começou uma nova rodada de desonerações tributárias estava buscando uma melhor eficiência da indústria através de uma diminuição na arrecadação, porém quando fez isso acabou gerando uma situação que ocasionou um desequilíbrio das contas públicas. Por isso, quando Temer assume ele altera a forma de conduzir a política fiscal em prol de maior responsabilidade e equilíbrio.

#### **4.2 Política industrial no período de 1994 a 2018**

Nessa seção serão analisadas as políticas industriais adotadas no país no período de 1994 a 2018, bem como as decisões econômicas voltadas para essa área durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Vana Rousseff e Michel Miguel Elias Temer Lulia e também o impacto causado na produção industrial do país diante de tais medidas.

O Gráfico 9 demonstra a produção industrial no Brasil no período de 1994 a 2018, no qual é possível perceber que manteve um crescimento, porém em alguns anos ocorreu uma redução em comparação com o ano anterior, essa oscilação aconteceu em todos os governos. O menor resultado foi apresentado em 1994, quando ocorreu a implementação do Plano Real. E atingiu o maior pico em 2014, durante o governo Dilma, antes da crise econômica interna brasileira.

**Gráfico 9 – Produção industrial do Brasil no período de 1994 a 2018**

\* Valores em milhões de reais em 2018 deflacionados pelo IGP-M

FONTE: IBGE (2020)

#### 4.2.1 Governo Fernando Henrique Cardoso

O que se percebe é que após o período conturbado que o Brasil viveu de alta inflação, os governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso entendiam que promover políticas econômicas voltadas para a estabilização seria a melhor forma de desenvolver a indústria. Desse modo, basicamente nenhuma política industrial foi aplicada no período (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014). Por outro lado, após o Plano Real, com o câmbio valorizado e taxa de juros elevada, ocorreu um aumento do desemprego, bem como a ruptura de diversas cadeias produtivas de setores industriais, além de aumentar as importações desfavorecendo a produção interna do país (COLANTUONO, 2015).

Uma mudança pontual que pode ser observada durante o mandato de FHC foi em relação a tributação, pois benefícios fiscais foram concedidos para empresas do nordeste brasileiro com o intuito de desenvolver o setor automotivo, porém pode ser analisada somente como uma iniciativa de desenvolvimento regional (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014). Também tentou incentivar micro e pequenas empresas através de tributação específica.

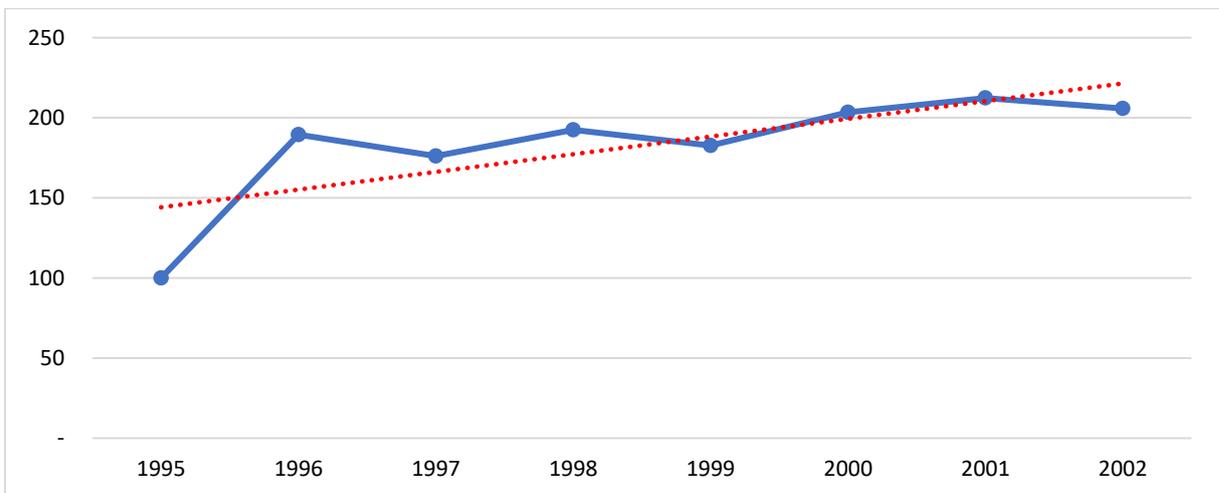
Após a estabilização indústrias de bens de consumo não duráveis, especialmente de alimentos e higiene pessoal, foram beneficiadas com o aumento do poder aquisitivo da população, gerando maiores investimentos. Porém o setor têxtil, de vestimentas e calçadista foi afetado de forma negativa pela valorização cambial, pois favoreceu a importação desses produtos. Dessa forma, os empresários tinham

que reduzir seus custos e aumentar a eficiência da produção para conseguir competir com o preço dos seus concorrentes externos (COLANTUONO, 2015).

Essa falta de políticas voltadas para o desenvolvimento industrial tem origem na crise provocada pela dívida em 1980, adoção de teorias neoclássicas e também das medidas em prol da estabilização. Por isso durante as décadas de 1980 e 1990 políticas para a indústria eram como sinal de atraso, pois as “forças de mercado” seriam capazes de promover por si só a modernização produtiva, a melhoria da competitividade e o aporte generoso de capital, tecnologia e conhecimento oriundo do exterior (CANO; SILVA, 2010).

O Gráfico 10 apresenta a variação da produção industrial do Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, considerando o período como um todo é possível identificar uma linha crescente, mas é inegável que a partir do início do seu mandato até o final o valor produzido pela indústria dobrou, esse avanço aconteceu principalmente no primeiro em que estava governando.

**Gráfico 10 – Produção industrial do Brasil durante o governo FHC**



Base: 1995=100

FONTE: IBGE (2020)

Como já apresentado o governo FHC optou por não realizar incentivos para a indústria, essa escolha vai de encontro com a ideia apresentada por Suzigan e Furtado (2006) que entende que uma visão baseada na teoria neoclássica leva a utilizar de tais políticas somente como forma de sanar falhas de mercado. A condução econômica durante o mandato de Cardoso também coincidiu com a abordagem

Monteiro Filha, Prado e Lastres (2014) que demonstra a importância de um ambiente macroeconômico favorável para o sucesso da indústria.

#### **4.2.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva**

Quando Lula assumiu em 2003 manteve as políticas macroeconômicas que já vinham sendo adotadas desde 1999 no governo FHC, que consistia na combinação de metas de inflação, câmbio flutuante e geração de superávit fiscal (CANO; SILVA, 2010). O presidente eleito tinha desafios como: diminuir o desemprego, o risco país, as dívidas externas e internas, bem como aumentar o crescimento econômico e fomentar o setor industrial. Nesse período o percentual da participação da indústria no PIB apresentava uma queda, gerando argumentos de que o país estaria vivendo um processo de desindustrialização (CORONEL, *et al*, 2011).

Como solução para enfrentar esse cenário desfavorável para a indústria, Lula promoveu uma mudança no que se refere a políticas industriais logo no início de seu mandato, com a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que demonstrou a ruptura com os ideias adotados até o momento, que vetavam qualquer estímulo por parte do governo voltado para a indústria. Assim, é possível perceber que durante seu governo medidas desenvolvimentistas seriam adotadas (CANO; SILVA, 2010).

O documento oficial da PITCE era dividido em três grandes planos: linhas de ação horizontal, opções estratégicas e atividades portadoras de futuro. O primeiro era voltado para a área de inovação, desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização da indústria e aumento da capacidade produtiva. O segundo contemplava os semicondutores, que eram software, bens de capital e fármacos. E o terceiro contemplava biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e energias renováveis (CANO; SILVA, 2010). Através deste foi possível perceber o interesse do governo em inserir a indústria brasileira no mercado internacional.

Sua análise revela claramente que todas as ações propostas se orientam para a inserção externa da indústria brasileira e que o foco dessas ações está nas empresas multinacionais, nas empresas nacionais internacionalizadas e nas poucas estatais que restam, embora se refira à empresa nacional de uma forma genérica (CASTILHOS, 2005, p. 57).

Por outro lado, Ferraz (2009) entendia que o plano além de buscar o aumento das exportações tinha como foco principal também o aumento da eficiência produtiva e da capacidade de inovação das empresas brasileiras.

O plano tinha iniciativas para promover a inovação e desenvolvimento tecnológico, que consistia basicamente na articulação de agentes voltados à esse processo, buscando a melhor competitividade das empresas nacionais. Para isso centrava-se nas parcerias público/privado, bem como em instrumentos que facilitassem esse processo. Já ações voltadas para a inserção externa consistiam em melhorar os padrões da indústria do Brasil em comparação a concorrência internacional, com o objetivo de promover a expansão sustentada da exportação. O governo atuava através do fornecimento de financiamentos, desoneração tributária, simplificação de procedimentos, promoção comercial e apoio (CASTILHOS, 2005), (FERRAZ, 2009).

Também buscava incentivar a modernização industrial, através de ações como financiamento para aumento da capacidade e aquisição de equipamentos mais eficientes, apoio para registro de patentes, programas voltados para melhorar a gestão das empresas, modernização dos arranjos produtivos e extensão tecnológica. Outro ponto importante do PITCE foi a promoção do chamado ambiente institucional, que ocorreu a partir da criação de condições de infraestrutura, tributárias e fiscais para viabilizar o crescimento sustendo da indústria (CASTILHOS, 2005; FERRAZ, 2009).

Para empresas de menor porte o governo apresentou instrumentos como: linhas de apoio à inovação, linhas de financiamento para investimento, linhas especiais para capital de giro, mudanças na legislação e programas de apoio ao desenvolvimento organizacional e gerencial (CANO; SILVA, 2010). Ainda cabe destacar a preocupação do governo com o retorno por parte das empresas beneficiadas.

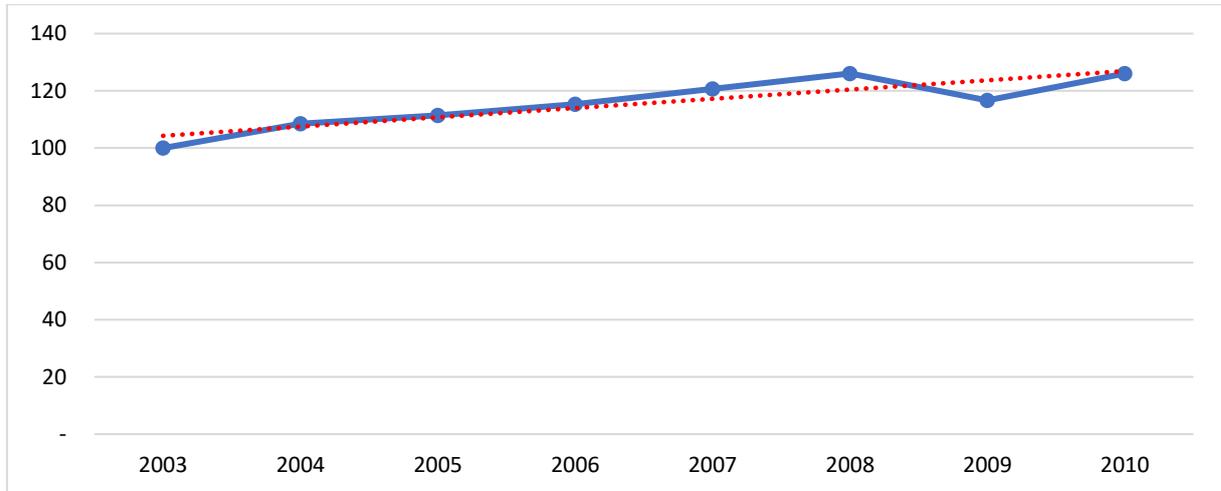
O programa ressalta a necessidade de articulação de medidas e instrumentos horizontais de promoção da eficiência e do bom desempenho da atividade produtiva, com ações seletivas que concentrem esforços e exigindo o fornecimento de contrapartidas por parte das empresas beneficiadas, através de metas fixadas, evitando que a política seja compreendida como uma benesse (FERRAZ, 2009, p. 241)

Já em 2008 o governo lançou um novo programa voltado ao desenvolvimento industrial do país, foi chamado de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Tinha como objetivo criar um novo ciclo de desenvolvimento produtivo baseado no

investimento, na inovação, competitividade das empresas e ampliação das exportações. Para isso adotou medidas tributárias, de financiamento, poder de compra por parte do governo, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico (CANO; SILVA, 2010).

O objetivo principal do plano era possibilitar o crescimento econômico do país através do desenvolvimento industrial, sendo capaz de refletir na geração de empregos e na competitividade. A PDP foi criada em um momento no qual a economia estava apresentando sinais de crescimento, porém logo após sua implementação a crise econômica mundial começou a afetar o Brasil, o que acelerou ainda mais sua execução. Contudo, a expectativa era que os principais objetivos tivessem sido alcançados até o final do mandato de Lula, porém grande parte dos projetos precisavam de uma continuação a longo prazo para apresentar resultados (CORONEL *et al*, 2011).

O PDP contemplava 24 setores e por considerar a abrangência e complexidade da indústria brasileira dividiu os programas em três grandes grupos. No primeiro visava expandir e consolidar os setores em que o Brasil já era forte, o segundo buscava fortalecer a competitividade e no terceiro estavam os mobilizadores em áreas estratégicas. Utilizava o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para tornar o processo mais ágil e desburocratizado. Previa também uma redução de 20% do *spread* básico para financiamento, já para linhas de crédito para comercialização de bens de capital a redução seria de 40%. Desonerações tributárias também foram concedidas, buscando estimular o investimento (CANO; SILVA, 2010).

**Gráfico 11 – Produção industrial do Brasil durante o governo Lula**

Base: 2003=100

FONTE: IBGE (2020)

O Gráfico 11 demonstra a variação da produção industrial do Brasil durante o governo Lula e nele é possível perceber que as políticas industriais adotadas surtiram efeito. O valor da produção industrial apresentou uma tendência ao crescimento no período de seu mandato, interrompida somente pela crise econômica mundial em 2008 com reflexo em 2009. Embora inegável a tendência de crescimento da produção industrial nesse período, nos oito anos em que esteve na presidência, o valor da produção industrial cresceu 26%.

É possível observar que os dois planos adotados pelo governo Lula abrangeram muitos incentivos para o setor industrial, como já era destacado por Kupfer (2003), medidas devem ser tomadas para acelerar o processo de transformação, também se percebe a preocupação em fortalecer a competitividade das firmas e a inserção no mercado internacional, que são outros pontos destacados por esse autor. Também houve a preocupação em incentivar as inovações, como foi apontado por Suzigan e Furtado (2006), através de uma visão neoschumpeteriana, que entende que o governo deve impulsionar mudanças tecnológicas e investimento em pesquisa e desenvolvimento.

### 4.2.3 Governo Dilma Vana Rousseff/ Michel Temer

No começo de 2011 o governo federal anunciou o Plano Brasil Maior (PBM) que seria a continuação dos planos já implantados anteriormente por Lula, PITCE e PDP. Também possuía como objetivo a inovação e competitividade da indústria brasileira, bem como as ações continuavam sendo no campo fiscal, financeiro e institucional, porém, passou a beneficiar somente 19 setores: petróleo, gás e naval; complexo da saúde; automotivo; defesa, aeronáutica, espacial; bens de capital; complexo eletroeletrônico; química; energias renováveis; indústria de mineração; metalurgia; papel e celulose; higiene pessoal, perfumaria e cosméticos; couro, calçados, têxtil, confecções, gemas e joias; móveis; construção civil; agroindústria; comércio; serviços e serviços logísticos (MATTOS, 2013).

Outra diferença foi no cenário em que ela foi implantada, pois o Brasil estava enfrentando dificuldades na economia e também na indústria, situação provocada pela crise internacional, desvalorização cambial, alta taxa de juros e também pela competição com as empresas internacionais (ABDAL, 2019).

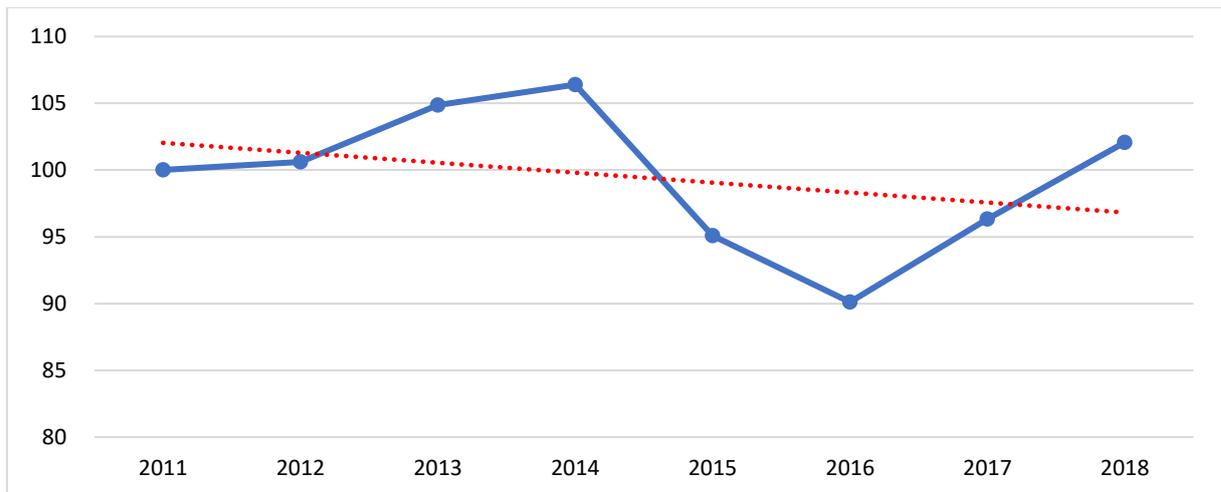
Assim os desafios do PBM eram sustentar o crescimento mesmo em um contexto econômico desfavorável e sair da crise melhor do que havia entrando através de uma mudança estrutural para inserção da indústria brasileira no mercado internacional. Para isso buscava desenvolver a inovação e concentração produtiva no parque industrial do Brasil, buscando ganhos sustentados da produtividade do trabalho (BRASIL, 2020). Os objetivos principais eram: o fortalecimento das cadeias produtivas para que os produtos nacionais tivessem condições de enfrentar a concorrência internacional, ampliar e criar novas competências tecnológicas, desenvolvimento de cadeias de suprimento de energia, diversificar as exportações e promoção de produtos manufaturados que utilizam de tecnologia intermediária (MATTOS, 2013). É possível dividir o plano em duas agendas.

O PBM teve duas agendas, uma chamada sistêmica, e outra, setorial. Cada agenda contou com conjuntos de ação e estrutura de governança próprios. A agenda sistêmica, de foco transversal e viés mais horizontal, buscou resolver questões que afetam a competitividade de toda a estrutura industrial. Sua governança se estruturou em torno de nove temas transversais, cada qual com uma coordenação. A agenda estruturante, de foco setorial e viés mais indutivo, teve o objetivo declarado de construir um novo perfil industrial a partir de inovação e competitividade (ABDAL, 2019, p. 449).

Porém, a partir de 2014 o cenário econômico interno começou a se tornar desfavorável, resultado do conjunto de choques de ofertas e demandas que ocorreu principalmente devido as políticas adotadas pelo governo federal entre os anos de 2011 e 2012. Essa reduziu a produtividade da economia brasileira e gerou impactos duradouros, pois foram destinados investimentos de longa duração a setores pouco produtivos (BARBOSA FILHO, 2017).

Dessa forma, no segundo mandato Dilma a economia do Brasil precisava de outros ajustes, retirando o foco do desenvolvimento de políticas voltadas para a indústria, além do mais, o cenário de instabilidade teve origem, em ações do governo mal sucedidas que geraram um impacto negativo no mercado. Já com o presidente Temer, a visão neoclássica era utilizada, sendo assim instrumentos destinados ao setor industrial também não foram executados.

**Gráfico 12 – Produção industrial do Brasil durante o governo Dilma/Temer**



Base: 2011=100

FONTE: IBGE (2020)

Através do Gráfico 12 é possível perceber que a partir do começo do governo Dilma até 2014 a produção industrial do Brasil apresentou um crescimento, porém em virtude do contexto econômico interno em 2015 e 2016 reduziu consideravelmente, voltando a crescer depois que Temer assumiu como presidente, porém mesmo em 2018 não alcançou melhor posição do período que ocorreu em 2014.

Durante o governo Dilma/Temer se deu continuidade as ideias de políticas voltadas para a indústria. Como o Brasil é um país em desenvolvimento, tais medidas vislumbraram diminuir as disparidades com a concorrência interacional, conforme já

era destacado por Stein e Herrlein Júnior (2016). Porém, quando a economia começou a entrar em crise é possível perceber a importância do que foi mencionado por Kupfer (2003), sobre que o sucesso da indústria depende também de outras áreas, principalmente da conjuntura macroeconômica.

### **4.3 Relação entre a arrecadação tributária federal e a produção industrial**

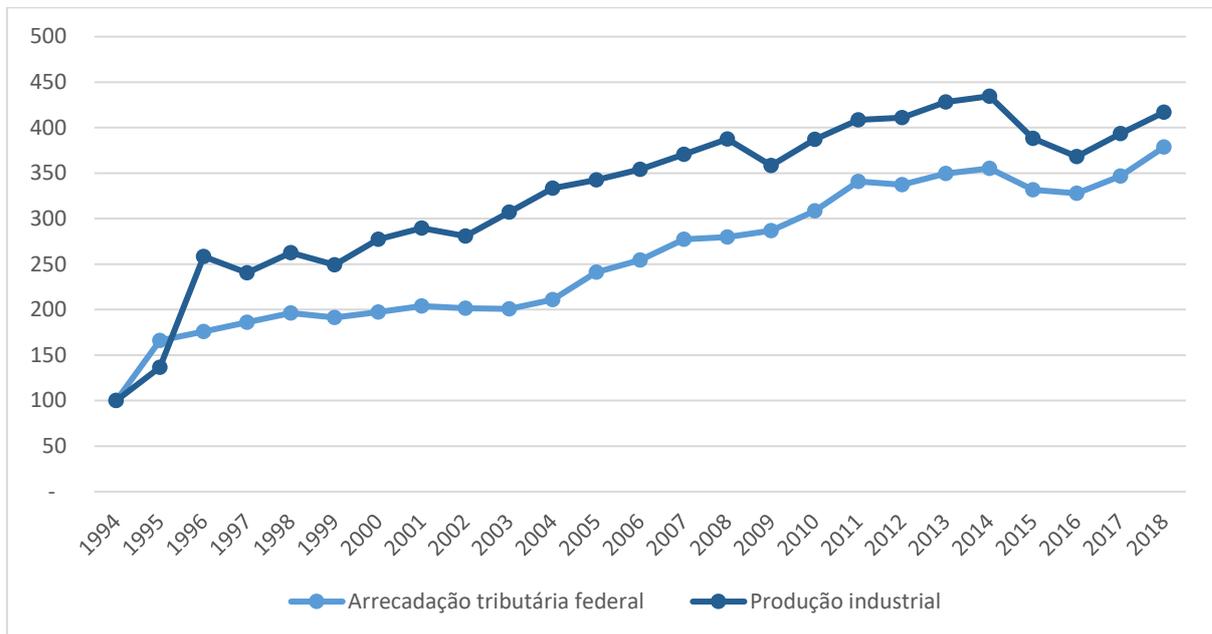
No Brasil existe uma forte dependência da tributação indireta, correspondendo a mais da metade da receita total. Esses tributos são arrecadados em diversos processos de produção e venda. Porém o seu efeito na industrialização depende além da medida com que os impostos são transferidos para frente, como também da estrutura das transações interindustriais (SIQUEIRA; NOGUEIRA; SOUZA, 2001). De todo modo, a relação entre a carga tributária e produção industrial é um assunto constantemente discutido.

Todavia, a carga tributária pode gerar efeitos positivos sobre a economia, na medida em que, por exemplo, possibilita o surgimento de investimentos financiados pelas receitas tributárias. Mas também possibilitam efeitos negativos, pois geram distorções sobre as escolhas dos agentes econômicos que resultam em perdas em eficiência (RABELLO; OLIVEIRA, p. 33, 2015).

O sistema tributário brasileiro, quando comparado aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), possui uma tributação maior sobre bens e serviços do que os demais (CETAD, 2020). Cabe ressaltar ainda que no Brasil existe uma...

...participação acima da média na tributação sobre a renda de pessoas jurídicas, mesmo quando considerados os países de renda alta. Em relação ao consumo, salienta-se a grande dependência na tributação sobre vendas (PIS/Cofins/ISS), e na tributação, pelo menos teoricamente, sobre o valor adicionado (ICMS/IPI) (RABELLO; OLIVEIRA, p. 42, 2015).

Essa característica no sistema tributário brasileiro, de tributar fortemente bens e serviços, reflete no que é ilustrado pelo Gráfico 13, que demonstra conjuntamente as variações na arrecadação tributária do governo federal e da produção industrial do Brasil, as oscilações que ocorrem durante o período analisado são muito semelhantes entre as duas variáveis.

**Gráfico 13 – Variação da arrecadação tributária federal e produção industrial**

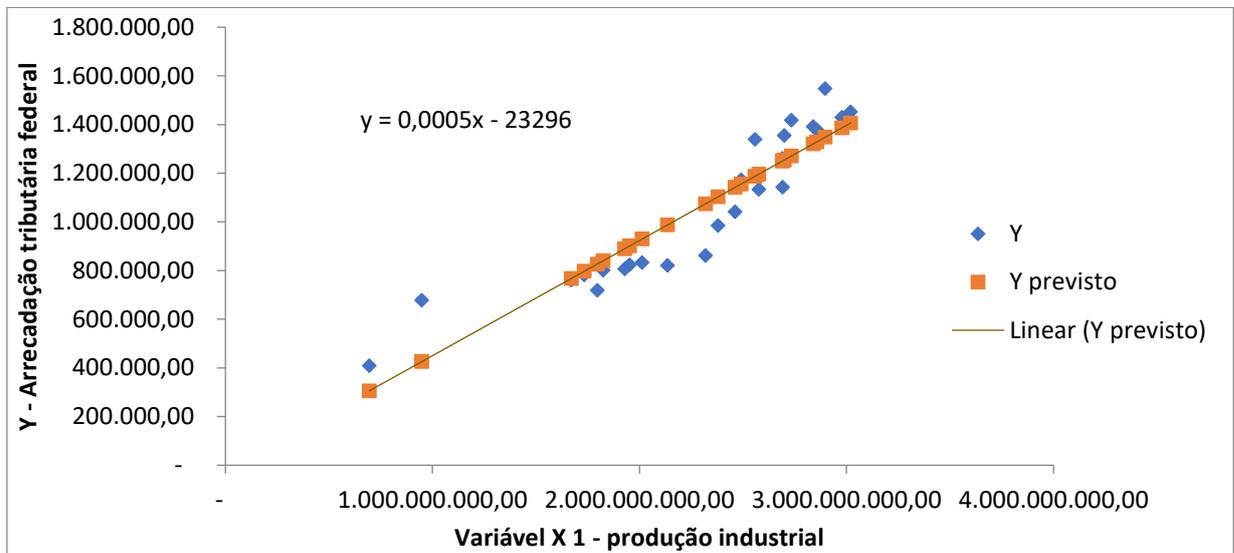
Base: 1994=100

FONTE: IBGE (2020); IBRE (2020)

Durante o período analisado é possível identificar que políticas fiscais foram utilizadas como medida de política industrial, tal atitude foi adotada pelos governantes Lula e Dilma, em busca de estimular a produção industrial e assim promover um crescimento do setor. Dentre as principais desonerações tributárias concedidas para fomentar o setor industrial, o tributo que mais sofreu alterações foi o IPI, devido sua incidência ser somente sobre o setor industrial e pela facilidade para alteração, que pode ocorrer por decreto e com efeito imediato. O governo pode reduzir a alíquota do imposto a zero ou aumentá-lo em 30 pontos percentuais. Porém essas mudanças não causam impactos significativos no aumento do consumo das famílias, estando perto da neutralidade (PAES, 2015).

Para relacionar a arrecadação tributária federal e a produção industrial do Brasil foi realizada uma regressão linear simples, utilizando 25 observações, referente ao período de 1994 a 2018.

Observando o Gráfico 14 é possível identificar que os pontos representam os valores de Y estão próximos da reta linear traçada com base nos valores calculados para Y, o que indica que existe uma relação linear entre as variáveis e que os dados se ajustam ao modelo estimado.

**Gráfico 14 – Resultado regressão linear simples**

\* Valores em milhões de reais em 2018 deflacionados pelo IGP-M

FONTE: Elaboração própria

Além disso, a Tabela 01 demonstra que o resultado obtido para R-Quadrado foi de 0,86, dessa forma, conforme Gujarati e Porter (2011) as variações de Y são explicadas em 86% pela variável explanatória (X). Considerando que os valores variam de zero a um, pode-se concluir que os dados se ajustam ao modelo explicativo proposto, no qual as variações no valor da produção industrial explicam as variações na arrecadação de tributos federais.

**Tabela 01 – Estatísticas da regressão**

R múltiplo	0,92538903
R-Quadrado	0,85634485
R-quadrado ajustado	0,85009898
Erro padrão	119599,664
Observações	25

FONTE: Elaboração própria

Além disso, considerando que foi utilizada significância estatística para um nível de confiança de 95% ou 5% de significância e que Graus de Liberdade (GL) igual a 23, é possível identificar na tabela de distribuição t student que o t crítico é 2,069. Sendo assim utilizando um gráfico bicaudal, para abranger tanto esse valor negativo

quanto o positivo, pode-se concluir que o valor Stat t (t observado) de 11,71, disposto na Tabela 02, encontra-se na área de rejeição da hipótese nula, o que representa que o coeficiente estimado para a variável X é estatisticamente diferente de zero.

**Tabela 02 – Coeficientes da regressão**

	<i>Coeficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>
Interseção	-23295,89	95032,46685	-0,2451361
Variável X 1	0,0005	4,04205E-05	11,709212

FONTE: Elaboração própria

De acordo com a literatura sobre o assunto é possível identificar que alterações no sistema tributário compõem um instrumento de política econômica, como é defendido por Clark (2008), além disso, incentivos fiscais são utilizados como forma de promover a política industrial, pelo entendimento de que uma alta taxa, torna o produto mais caro e menos competitivo. Também pelo fato de que retarda os investimentos em tecnologia e inovação, pois os empresários estariam destinando os recursos ao governo invés de alocarem no processo produtivo. Essa noção se desenvolve principalmente através das teorias Keynesianas, conforme foi trabalhado por Rezende (2001).

Por outro lado, quando se trata de política fiscal é necessário levar em consideração além de incentivos destinados para um setor específico, pois se relaciona diretamente com as receitas do governo e conseqüentemente com a estabilidade econômica. Dessa forma, é importante avaliar bem os impactos tanto positivos quanto negativos, quando se concede incentivos tributários, pois uma pequena alteração de alíquota ou isenção pode causar grandes impactos nas receitas do governo. Por isso, que Riani (2002) defende a importância dessa política, pois é responsável pela estabilidade econômica, regulação do nível de emprego, ritmo de crescimento, distribuição de renda e impacta diretamente nos gastos públicos.

Sendo assim, ao se utilizar de instrumentos tributários para promover políticas industriais os governantes precisam ter um amplo conhecimento em diversas áreas da economia, para assim conseguir conduzir tais medidas de forma adequada obedecendo os princípios da tributação, principalmente contemplando o objetivo principal, que é promover o bem comum. Como já defendia Viol (2005), ao mesmo tempo que o sistema tributário pode ser usado para incentivar o crescimento, se não

utilizado corretamente, pode gerar problemas na alocação de recursos e na competitividade das empresas.

No caso do Brasil, como foi possível observar através da regressão econométrica, as variações da tributação federal no Brasil são explicadas em 86% pela produção industrial do país. Sendo assim, dentro da classificação de Rezende (2001), é considerável que o sistema tributário brasileiro é baseado principalmente em impostos sobre vendas de mercadorias e serviços, ou seja, tributos indiretos. Esse já era considerado por Biderman e Avarte (2004), como o mais comum entre os países em desenvolvimento.

Dessa forma, medidas de incentivo a indústria se tornam muito difíceis, pois o benefício gerado por essas políticas precisa ser maior que o impacto provocado pela desoneração tributária, tendo em vista a estabilidade fiscal. Também é importante considerar que se os custos não forem cobertos por um aumento de produtividade da indústria não existe justificativa para que sejam concedidos tais benefícios. Por isso que Lagemann (2001) entende que isenções tributárias só devem acontecer sobre os produtos considerados necessários para a existência, pois é muito fácil causar distorções e impactar negativamente na concorrência empresarial.

Assim, se torna aceitável as teorias de Kupfer (2003) que defende que uma política industrial não pode acontecer unicamente através de uma ferramenta, como por exemplo os incentivos tributários, mas sim deve se preocupar com questões comerciais, de competitividade e de capital. Desse modo, é necessário criar condições econômicas favoráveis que incentivem os investimentos, de modo que os empresários tenham retornos maiores investindo seus recursos na produção do que realizando outra aplicação qualquer.

## 5 CONCLUSÃO

Na literatura sobre aplicação de políticas industriais existem muitas controvérsias. Na linha heterodoxa é vista como uma importante ferramenta de desenvolvimento, pois permite a superação de dificuldades e o crescimento industrial. Por outro lado, vertentes neoclássicas são contrárias a utilização dessas políticas alegando que o governo estaria colaborando com o aumento dos vícios públicos e benefícios privados. Desse modo a melhor maneira do Estado desenvolver o setor seria através de medidas horizontais, como política fiscal austera, controle das taxas de inflação, estímulo à concorrência e sistema judiciário eficiente (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

É possível perceber através do período analisado uma grande diferença nas políticas públicas adotados pelos governantes no âmbito federal. No mandato de Fernando Henrique Cardoso vigorou uma visão baseada nos pressupostos neoclássicos, pois buscou um aumento das receitas tributárias com a intenção de promover a estabilidade fiscal, tendo em vista que as condições macroeconômicas favoráveis seriam capazes de promover o desenvolvimento da indústria. Apenas medidas pontuais foram tomadas, pois o governo deveria apenas corrigir as falhas de mercado e deixar que estes se regulassem sozinhos.

Já a partir do governo Lula ocorreu uma ruptura com essa corrente, dando lugar a uma visão desenvolvimentista, através da qual foram realizadas políticas voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento da indústria. Dentre as medidas adotadas a principal foi a concessão de isenções tributárias para esse setor. O tributo que mais sofreu desoneração foi o IPI, que tinha como objetivo reduzir o custo dos produtos para aquecer o mercado consumidor e assim aumentar consequentemente a produção.

Contudo, o programa criado para o fomento da indústria no Brasil, o PITCE não apresentou os resultados esperados, por falta de objetivos bem definidos e pela conjuntura econômica desfavorável. Depois o governo lançou uma nova tentativa, com o PDP que também não alcançou a maior parte de suas metas, por falta de critérios e objetivos bem definidos para setor estratégicos de desenvolvimento e inserção (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Quando Dilma assumiu o governo continuou desenvolvendo políticas industriais, novamente com foco nos incentivos fiscais, porém as desonerações

ficaram cada vez mais frequentes. O que se pode perceber é que acabou rompendo com o princípio de promoção da estabilidade através das medidas tributárias, pois a arrecadação sofreu uma queda acentuada durante seu mandato em meio a um ambiente econômico desfavorável. A economia somente mostrou sinais de recuperação após Michel Temer assumir o governo, quando novamente ocorreu uma mudança na orientação das políticas públicas e novamente parou de desenvolver medidas em prol da industrialização brasileira.

No que diz respeito aos objetivos específicos desse trabalho, é possível verificar que diversas formas de condução da política tributária foram utilizadas, começando pelo governo FHC que priorizou a estabilidade econômica, buscando um aumento nas receitas. Já nos mandatos Lula e Dilma diversas isenções tributárias foram concedidas, visando a indústria, como forma de estimular o crescimento do setor. Quando Temer assume a presidência novamente se reitera o compromisso com o equilíbrio entre as contas públicas.

Na implementação de políticas industriais se percebe uma movimentação semelhante à da questão tributária. O governo Fernando Henrique Cardoso opta por não realizar ações voltadas para tal setor, pois muito se temia em relação aos seus impactos. Já Lula promove uma ruptura em tal paradigma através de dois planos com foco no setor industrial vislumbrando o desenvolvimento do país. Dilma continua dando sequência nesse ideal e também lança o Plano Brasil Maior. Em ambos os governos as medidas de incentivo se deram principalmente através de instrumentos fiscais. E por fim, no mandato de Temer ocorre o encerramento de tais medidas, até pelo seu curto tempo como presidente.

No que tange a evolução da indústria, ao olhar o período como um todo o setor apresentou crescimento. O Plano Real foi uns dos pilares bases para tal expansão. Porém cabe ressaltar que em alguns anos houve a retração na produção industrial, causadas principalmente por desequilíbrios econômicos externos, com também internos.

Sobre a relação entre a arrecadação tributária do governo federal e a produção industrial foi possível constatar que a produção industrial explica 86% das variações da arrecadação tributária do governo federal. Isso demonstra o que já vinha sendo apresentado pelos teóricos, de que a tributação no Brasil é baseada em tributos sobre bens e serviços.

Já no que se refere ao problema de pesquisa se torna perceptível que políticas tributárias foram adotadas no período como forma de impulsionar o desenvolvimento da indústria. Tais medidas se deram durante os governos Lula e Dilma quando foram elaborados planos com o objetivo de gerar crescimento do setor industrial. Durante os anos em que tal condução foi adotada a produção industrial apresentou crescimento, porém se deu de forma acentuada e se mostrou sensível às crises econômicas, tanto internas quanto externas.

Contudo quando é observado os anos que sucedem o plano real é possível verificar que a expansão da indústria ocorre de forma mais rápida do que quando foram adotados mecanismos tributários para incentivar a indústria. O impacto ao contrário também é constatado quando a situação econômica interna ficou desfavorável, trazendo prejuízos a produção industrial e fazendo com que a mesma reduzisse rapidamente.

Sendo assim, as políticas tributárias estão relacionadas com os objetivos de desenvolvimento industrial do país, que em diversas ocasiões foi utilizada para tal finalidade. De todo modo, o que se pode constatar é que tais medidas são difíceis de serem tomadas, pois a receita tributária do Brasil é muito dependente dos impostos indiretos sobre as vendas. Reduzir alíquotas pode significar um rompimento com o equilíbrio fiscal do país. Pois os custos por essas medidas são maiores que os benefícios.

Além disso, no período analisado e com o apoio dos autores estudados é aceitável o entendimento de que políticas industriais sozinhas não capazes de gerar o desenvolvimento industrial que é o objetivo tão almejado pela grande parte dos países. Questões sobre a conjuntura econômica se tornam mais relevantes e fundamentais para o setor industrial do que propriamente as políticas específicas.

De todo modo, cabe ressaltar que o sistema tributário do Brasil é complexo, principalmente por dividir a tributação em três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Esse trabalho esse delimitou a analisar os efeitos dos tributos federais sobre a indústria. Para verificar mais afundo sobre esse assunto e buscar novas perspectivas se sugere abordar outros tributos, principalmente a questão do ICMS que constantemente é alvo de discussões.

## REFERÊNCIAS

- ABDAL, Alexandre. Contribuição à crítica da política industrial no Brasil entre 2004 e 2014. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 02, p. 437-456, mai./ago. 2019.
- AKYÜZ, Yilmaz. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. [?], n. 72, p. 41-56, jul. 2005.
- ALONSO JUNIOR, N. *et al.* Um estudo das políticas públicas de incentivo à exportação para micros, pequenas e médias empresas do estado de São Paulo. In: Simpósio De Excelência em Gestão e Tecnologia, 7, 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Educacional Dom Bosco, 2010. 12 p.
- AZEVEDO, Esterzilda Berenstein de. Patrimônio industrial no Brasil. *Arq.urb*, São Paulo, v. [?], n. 3, p. 11-22, mai./ago. 2010.
- AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, p.[?], fev. 1997
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 51-60, jan./abr. 2017.
- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. *Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica*. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BELTRAME, Bruno. *O debate de Amartya Sen com Kenneth Arrow e John Rawls e a abordagem das capacidades*. 2009. 77 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.
- BIDERMAN, Ciro; AVARTE, Paulo (org.). *Economia do setor público no Brasil*. 8 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. *Plano Brasil Maior: governo lança novas medidas para fortalecer indústria nacional*. Brasília: Receita Federal, 2012. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2012/abril/plano-brasil-maior-governo-lanca-novas-medidas-para-fortalecer-industria-nacional>>. Acesso em: 12 set. 2020.
- BRASIL, *Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil – 2019*. Brasília: Tesouro Nacional, 2019. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:32076](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32076)>. Acesso em: 08 nov. 2020.
- BRASIL. *Emprego aumenta em todos os setores da economia brasileira*. Brasília: GOV, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/01/emprego-aumenta-em-todos-os-setores-da-economia-brasileira/>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

- BRASIL. *O que é PBM?* Brasília: MDIC, 2020. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/acoes-e-programas-13/o-que-e-o-ex-tarifario-3/105-assuntos/competitividade-industrial/455-certificado-form-125>>. Acesso em: 26 set. 2020.
- CACCIAMALI, M. *et al.* Crescimento econômico e geração de empregos: considerações sobre políticas públicas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. [?], n. 12, p. 167-197, jun./dez. 1995.
- CALZOLAIO, Aziz Eduardo. *Política fiscal de incentivo à inovação no Brasil: análise do desempenho inovativo das empresas que usufruíram benefícios da Lei nº 11.196/05 (Lei do Bem)*. 2011. 224 f. Trabalho de conclusão de curso (mestrado) – UFRGS, Porto Alegre, 2011.
- CANO, Wilson. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, p. 139-174, jul./dez 2014.
- CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. *Política industrial do governo Lula*. Campinas: UNICAMP, texto para discussão n. 181, 2010.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 7-58, set. 2008.
- CASTILHOS, Clarisse Chiappini. Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 55-74, jun. 2005.
- CETAD, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Carga tributária no Brasil 2018: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília, Receita Federal, 2020.
- CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 207-2017, jan./abr. 2008.
- CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Mapa estratégico da indústria 2018-2022*. Brasília: CNI, 2018.
- COELHO, Alvaro Luiz. Um histórico sobre a tributação no Brasil. *Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros*, v. 3, n. 1-2, p. 29-49, jan./dez. 2016.
- COLANTUONO, Aline Correia de Sousa. Desenvolvimento industrial brasileiro: história e perspectiva. *Semina*, Londrina, v. 36, n. 2, p. 95-110, jul./dez. 2015
- CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 103-119, jan./mar. 2014.

CORONEL, D. A. *et al.* Impactos da política de desenvolvimento produtivo na economia brasileira: uma análise de equilíbrio geral computável. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 337-365, ago. 2011.

DALL'ACQUA, Fernando Maida. *Análise da proposta de reforma tributária (EC nº 42) do governo Lula*. São Paulo: FGV-EAESP, Relatório de pesquisa n. 9, 2005.

DALTON, Hugh. *Princípios de finanças públicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

FERRAZ, Max Benjoi. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v. [?], n. 32, p. 227-264, jan./jun. 2009.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Conjuntura econômica*. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2018.

FONSECA, Renato. Produtividade e crescimento da indústria brasileira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 112, n. [?], p. 42-51, jul./set. 2012.

GENTIL, Denise; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 793-816, dez. 2017.

GIAMBIAGI, Fábio. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso - 1995/2002. *Textos para Discussão do BNDES*, Rio de Janeiro, v. [?], n. 93, p. 1-51, abr. 2002.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GONDIM FILHO, Jurandir Gurgel. O momento para a reforma tributária no Brasil. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 41-72, jul./dez. 2017.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. *Econometria Básica*. 5.ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. *Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas*. 2018. 75 f. Trabalho de conclusão de curso (Pós-Graduação lato sensu) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Industrial Anual (PIA)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBRE, Instituto Brasileiro de Economia. *Carga tributária no Brasil: 1990-2018*. São Paulo: FGV, 2020.

IEDI, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *A política de desenvolvimento industrial: o que é e o que representa para o Brasil*. São Paulo: IEDI, 2002.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. O Nó Tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil. In: Conferência do Desenvolvimento, 2, Brasília. *Anais...* Brasília: Ipea, 2011, 23 p.

KUPFER, David. Política industrial. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.

LAGEMANN, Eugênio. Tributação equitativa. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 288-306, 2001.

LAGEMANN, Eugênio. Tributação ótima. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, out. 2004.

LUKIC, Melina de Souza Rocha. Extrafiscalidade e regulação da economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma. *Seqüência*, Florianópolis, v. [?], n. 71, p. 197-220, dez. 2015

MACIEL, Pedro Jucá. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1213-1241, set./out. 2013.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo de formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 107-121, mar. 2013.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de; LAGEMANN, Eugenio. O jogo da política fiscal entre União, estados e municípios no federalismo fiscal brasileiro. In: Fórum BNB de Desenvolvimento, 14, 2009, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: Banco do Nordeste, 2009. 23 p.

MATTOS, César. *O que é o Plano Brasil Maior?* Brasília: GOV, 2013. Disponível em: < <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2013/10/o-que-e-o-plano-brasil-maior.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2020

MONTEIRO FILHA, D.; PRADO, L. C. D.; LASTRES, H. M. M. *Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O sistema tributário brasileiro: evolução, distorções e os caminhos da reforma (1891-2017). In: FAGNANI, Eduardo (org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, nov. 2003.

PAES, Nelson Leitão. Imposto sobre produtos industrializados: carga setorial e aspectos distributivos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v.45, n.1, p. 37-57, abr. 2015.

PIZZAN, L. *et al.* A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. *Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, Campinas, v. 10, n. 1, p. 53-66, jul./dez. 2012.

RABELLO, Gabriel Gouvêa; OLIVEIRA, João Maria de. Tributação sobre empresas no Brasil: comparação internacional. *Radar*, São Paulo, v. 41, n. [?], p. 33-43, out. 2015.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

ROMERO, João Prates; ÁVILA, Jorge Luís Teixeira. Sistema financeiro e desenvolvimento regional: um estudo sobre o financiamento bancário da atividade industrial no Brasil. *Revista Economia*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 217-263, jan./abr. 2010.

SANTOS, Luiz Rogério Alves dos. *Introdução à econometria*. 1. Ed. Curitiba: Editora Intersaberes, 2019.

SARAK, Denis. Tributação e desenvolvimento. *Revista Estudos Jurídicos UNESP*, Franca, v. 14, n. 19, p. 253-268, jan./jun. 2010.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; SOUZA, Evaldo Santana de. A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 513-544, out./dez. 2001.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v.[?], n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

STEIN, Guilherme de Queiroz; HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. [?], n. 47, p. 251-287, jul./dez. 2016.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n.2, p.163-185, abr./jun. 2006.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 40, n.1, p.7-41, jan./mar. 2010.

VIOL, Andréa Lemgruber. A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade. In: Seminário de Política Tributária, 2, 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: Receita Federal, 2005. 22 p.