

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

DANIELA TAQUES ROLIM DE MOURA MACHADO

ANÁLISE FISCAL DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIO E DESONERAÇÃO NO
SETOR AUTOMOTIVO BRASILEIRO

CURITIBA
2015

DANIELA TAQUES ROLIM DE MOURA MACHADO

ANÁLISE FISCAL DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIO E DESONERAÇÃO NO
SETOR AUTOMOTIVO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Curso de Economia,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Luiz Curado

CURITIBA
2015

TERMO DE APROVAÇÃO

DANIELA TAQUES ROLIM DE MOURA MACHADO

ANÁLISE FISCAL DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIO E DESONERAÇÃO NO SETOR AUTOMOTIVO BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Marcelo Luiz Curado
Orientador – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR

Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira
Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR

Prof. Dr. Luiz Vamberto de Santana
Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR

Curitiba, 03 de dezembro de 2015

RESUMO

O setor automotivo vem há anos apresentando extrema relevância para as grandes economias ao redor do mundo, sendo responsável por uma importante parcela da produção industrial nestes países e pela geração de milhares de emprego em todo o mundo através de sua cadeia produtiva. Como incentivo à indústria brasileira, o governo federal intensificou nos últimos anos suas políticas industriais para ampliar a produção industrial brasileira e criou programas específicos para o setor automotivo, como o Programa Inovar Auto e o Programa BNDES de Sustentação do Investimento (Finame PSI), este último com foco em veículos comerciais e bens de capital (caminhões, ônibus, máquinas e equipamentos). Diante deste fato, torna-se de suma importância avaliar os efeitos destas políticas e programas na economia brasileira, bem como analisar os impactos que as mesmas trouxeram no âmbito macroeconômico do país, especialmente no que diz respeito ao custo fiscal das mesmas. Assim, através de uma análise preliminar de custo-benefício dos mesmos, pôde-se concluir que esses programas de incentivo ao setor automotivo / bens de capital não têm sido de fato eficientes.

Palavras-Chave: setor automotivo, indústria, programas de subsídio, governo federal, Inovar Auto, Finame PSI, caminhões, ônibus, máquinas e equipamentos, custo fiscal, custo-benefício.

ABSTRACT

For years the automotive industry has been extremely important to the major economies around the world, being responsible for a significant portion of the industrial production in those countries and for generating millions of jobs through its productive chain. As an incentive to Brazilian industry, the federal government has intensified its industrial policies during the last years and has created specific programs for the automotive industry, as the Inovar Auto program and the BNDES Investment Support Program (Finame PSI), this latter focusing on commercial vehicles and capital goods (trucks, buses, machinery and equipment). Due to this fact, it becomes of utmost importance to analyze the effects of those policies and programs within the Brazilian economy, as well as examine the impacts that they have brought in Brazil's macroeconomic environment, especially regarding to their tax cost. Therefore, through a preliminary cost-benefit analysis, it was possible to conclude that those support programs to the automotive industry / capital goods have not been efficient so far.

Key Words: automotive industry, industry, grant programs, federal government, Inovar Auto, Finame PSI, trucks, buses, machinery and equipment, tax cost, cost-benefit.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO TAXA DE JUROS PSI.....	34
FIGURA 2 - TAXA DE JUROS PSI, PIB E VENDAS DE CAMINHÕES.....	36

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PITCE: IMPACTO FISCAL DAS MEDIDAS DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA - 2004-2006 (EM R\$ BILHÕES)	20
TABELA 2 - PDP: DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA - 2008-2011 (EM R\$ MILHÕES)	23
TABELA 3 - METAS DO PLANO BRASIL MAIOR	26
TABELA 4 - NCMs ENQUADRÁVEIS PARA O BENEFÍCIO DE CRÉDITO PRESUMIDO DO INOVAR AUTO	30

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

CNM/CUT - Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única dos Trabalhadores

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores

PSI – Programa de Sustentação do Investimento

PIB – Produto Interno Bruto

PIA – Pesquisa Industrial Anual

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

TIPI – Tabela de Incidência de IPI

PIS – Programa de Integração Social

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

CEF – Caixa Econômica Federal

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IR – Imposto de Renda

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

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

PBM – Plano Brasil Maior

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ENCTI – Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
VTI – Valor da Transformação Industrial
VBP – Valor Bruto da Produção
MPME – Micro, Pequena e Média Empresa
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PNBL – Programa Nacional de Banda Larga
NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A INDÚSTRIA BRASILEIRA E O SETOR AUTOMOTIVO	14
2.1 CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA.....	14
2.2 O PRIMEIRO REGIME AUTOMOTIVO BRASILEIRO.....	15
3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES	18
3.1 POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE).....	18
3.2 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP).....	21
4 PLANO BRASIL MAIOR (PBM)	25
5 PROGRAMAS DE INCENTIVO AO SETOR AUTOMOTIVO E BENS DE CAPITAL	28
5.1 PROGRAMA INOVAR AUTO.....	28
5.2 RESULTADOS E IMPACTO FISCAL.....	30
5.3 PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO INVESTIMENTO (PSI).....	32
5.3.1 O BNDES E SEUS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO	32
5.3.2 O PROGRAMA.....	33
5.3.3 RESULTADOS E IMPACTO FISCAL.....	35
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
7 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	41

1 INTRODUÇÃO

O setor automotivo concentra a indústria automotiva propriamente dita e também a indústria de autopeças, segundo a divisão setorial adotada pela CNM/CUT (Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única dos Trabalhadores). O setor é um oligopólio global fortemente concentrado (vinte corporações são responsáveis por mais de 95% de toda a produção mundial) e as grandes corporações situam-se entre as maiores empresas industriais do mundo. A capacidade instalada do setor tem ido além de sua capacidade de crescimento, exigindo grandes recursos e estratégias para dinamizar a demanda.

No Brasil, as vendas de automóveis apresentaram tendência crescente na primeira metade da década de 90, apontando o país como um mercado promissor para este setor. Porém, esta tendência foi revertida em 1998-1999, com o agravamento da crise internacional e impactos negativos no mercado brasileiro através da elevação das taxas de juros, queda do PIB e encarecimento e retração das linhas externas de financiamento. No início dos anos 2000, porém, este quadro sofreu uma mudança positiva, apresentando crescimento da produção e também recuperação do mercado interno, de tal modo que possíveis perdas com redução da margem de lucro das exportações devido à valorização do câmbio foram recuperadas com as vendas internas. Os ganhos de produtividade física do trabalho no setor também foram muito grandes devido à modernização das plantas e dos novos processos produtivos e organizacionais, que transferiram algumas atividades que eram feitas internamente para os fornecedores e empresas terceirizadas, o que resultou no aumento da produção mais que proporcional ao aumento do emprego no setor.

Em dezembro de 2010 o setor automotivo brasileiro contava com 511.898 postos de trabalho entre 933 municípios, em todas as regiões do país. Segundo o Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), a participação do setor automotivo em relação ao emprego em todo ramo metalúrgico é bastante alta, atingindo 22,8%.

Segundo dados da Anfavea, o Brasil era em 2013 o quarto maior produtor de veículos do mundo, e em 2010 contava com 27 diferentes montadoras abastecidas por mais de 500 empresas de autopeças. Até o momento eram 49 plantas industriais entre fabricantes de autoveículos, máquinas agrícolas automotrizes, motores e componentes distribuídas por oito estados e mais de trinta municípios, consistindo num complexo industrial com capacidade instalada para produzir 3,5 milhões de veículos por ano, segundo a Organização Internacional de Construtores de Automóveis.

Para incentivar o setor automotivo, além da indústria como um todo, o governo brasileiro há muitos anos vem formulando políticas industriais para estimular o setor, o que garantiu estes resultados extremamente positivos ao longo dos anos. O governo criou, dentro de suas políticas industriais, programas de incentivo específicos destinados ao setor automotivo e de bens de capital (que inclui caminhões, máquinas e equipamentos), com subsídios de taxas e incentivos fiscais, por exemplo, para estimular os investimentos no setor e gerar benefícios para a economia como um todo, como a criação de diversos postos de trabalho nestes setores da indústria. Entretanto, tais programas parecem ter extrapolado a capacidade do governo em conceder benefícios, gerando para os cofres públicos um elevado custo fiscal, que ao final pode estar sendo repassado para a população na forma de impostos e outros meios. Desta forma, o objetivo central deste trabalho é fazer uma análise preliminar do custo fiscal das políticas industriais brasileiras e seus programas voltados ao setor automotivo, especificamente o Inovar Auto e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Assim, é possível verificar se há uma boa relação de custo-benefício nestes programas, com suas implicações no âmbito macroeconômico, concluindo se os mesmos foram/vêm sendo eficientes ou não.

Para realizar esta análise, são destacadas primeiramente as características da atual indústria brasileira e a sua importância para a economia do Brasil, bem como o surgimento do Regime Automotivo no país durante a década de 1990. Em seguida, ilustra-se as políticas industriais mais recentes no Brasil, mais especificamente desde o início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003 (PITCE e PDP), até o governo de Dilma Rousseff (PBM). Nesta seção, são abordadas principalmente as características dessas políticas, o contexto para criação das mesmas e quais foram os seus principais resultados. Após, segue-se

para a análise específica dos mais recentes programas de incentivo ao setor automotivo e de bens de capital, Inovar Auto e Finame PSI, destacando, da mesma forma como nas políticas industriais, o contexto de surgimento dos mesmos, seus principais focos, características e métodos de incentivo àqueles setores. Na sequência, é realizada uma análise preliminar sobre seus benefícios e principalmente o custo fiscal dos programas e seus reais impactos na economia brasileira. Finalmente, feita esta última análise, é possível concluir se há/houve de fato um relativo custo-benefício destes programas no âmbito macroeconômico brasileiro.

2 A INDÚSTRIA BRASILEIRA E O SETOR AUTOMOTIVO

2.1 CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

A indústria brasileira é responsável por grande parte de toda a riqueza produzida no país, ficando atrás apenas do setor de Serviços. Em 2014, segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a participação da indústria no PIB foi de 23%, correspondendo a mais de R\$ 1,1 trilhão em valores correntes. No Brasil, por categoria de uso, a indústria se divide em bens de capital, bens intermediários, bens de consumo duráveis, semiduráveis e não duráveis. A indústria de bens de capital (bens que são utilizados no processo produtivo, como máquinas e equipamentos) é um dos destaques da indústria, tanto em termos de produção física, quanto em termos de faturamento. Quando a indústria de bens de capital não vai bem, por exemplo, sempre há um reflexo negativo no PIB, pois a mesma ocupa uma parcela significativa dentro do produto brasileiro. Por setores, a indústria brasileira é dividida em indústria extrativa mineral, indústria de transformação, indústria de produção e distribuição de eletricidade, gás e água e indústria de construção.

Segundo relatório publicado em 2014 pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), o estado brasileiro com maior número de estabelecimentos industriais em 2013 era São Paulo (137.612), seguido de Minas Gerais, com 66.072 estabelecimentos e o Rio Grande do Sul, com 51.096 estabelecimentos. O Paraná vem em seguida e ocupa a quarta posição, contando com 45.988 estabelecimentos industriais. Com relação às vendas por região, em 2013 a participação da região Sudeste no valor total das vendas dos produtos e serviços industriais correspondeu a 57,8% e a região Sul apresentou participação de 20,6%. As regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste apresentaram, respectivamente, participações de 9,6%, 6,5% e 5,6% do total. A Pesquisa Industrial Anual (PIA), realizada pelo IBGE, também apontou que em 2013, com as 40,6 mil empresas industriais que fizeram parte da pesquisa, em conjunto elas registraram vendas da ordem de R\$ 2 trilhões, que

representou 87% do valor das vendas de todo o setor. Ou seja, é possível observar a grande importância que a indústria possui na economia brasileira.

2.2 O PRIMEIRO REGIME AUTOMOTIVO BRASILEIRO

Como forma de se recuperar da crise da década de 1980 no Brasil:

“A indústria automotiva instalada no Brasil, dada a posição crucial que ocupa na acumulação de base industrial do país, foi palco de controversas políticas públicas. A começar pelo governo Collor (1990-1992) que, a par de medidas contracionistas, desencadeou uma rápida abertura comercial, provocando elevação nos preços dos veículos, queda nas vendas e redução no emprego em toda a cadeia, levando o governo a se reunir com empresas e trabalhadores na Câmara Setorial Automotiva. Dois acordos resultaram desse encontro, em 1992 e 1993, nos quais basicamente se propuseram redução de preços em certos veículos, manutenção do emprego com correção salarial e planos de investimentos pelas empresas, em troca da redução de impostos e da adoção de incentivos ao crédito interno e às exportações por parte do governo. Fora da Câmara Automotiva, o presidente Itamar Franco (1992-1994) ainda negociou incentivos à fabricação de veículos ‘populares’, oferecendo isenções de impostos.” (PINTO, 2011).

Entretanto, essas medidas geraram graves distorções. Diferenças nas proteções tarifárias dadas às montadoras e às autopeças deixaram estas últimas expostas à concorrência das importações, enquanto que as imprecisões nas cláusulas dos acordos permitiram às montadoras não apenas valer-se da importação de veículos médios e de luxo, com maior tecnologia embarcada, mas também incluir na definição de “populares” diversos tipos de automóveis, recebendo, com isso, incentivos governamentais nem sempre vinculados a investimentos geradores de novos empregos (BEDÊ, 1996; ROSANDISKI, 1996).

Desta forma, a indústria automotiva vivenciou um *boom* de crescimento no país, puxado pelas vendas internas e, sobretudo, pelos veículos “populares” (CONCEIÇÃO, 2001). O governo, entretanto, descontente com as intervenções da

Câmara Automotiva, provocou divergências internas e a desativou em 1995 (ANDERSON, 1998), decretando, em seguida, um Regime Automotivo Brasileiro. Consolida-se, então, um processo que tornou explícito o apoio do Estado brasileiro ao projeto de concentração de capital e expansão global dos oligopólios da indústria automotiva. Realmente, o Regime Automotivo instituiu várias reduções nas tarifas de importação sobre veículos, autopeças, máquinas, equipamentos e insumos industriais, em um grau de abertura muito distinto do vivenciado até então no Brasil.

Alguns anos depois, em 2005, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) comemorava o faturamento de US\$ 24,2 bilhões alcançado pelo setor. Além disso, é possível observar que, no período entre 1989 e 2005, o setor aumentou em 139,96% seu faturamento por trabalhador empregado, uma vez que o faturamento total de 1989 era 35,95% menor que o de 2005, mas haviam 57,2% mais postos de trabalho. Este resultado é, provavelmente, reflexo dos processos de “enxugamento” por conta das automatizações realizadas nas fábricas e a introdução de métodos de gestão flexível do trabalho, como os do Sistema Toyota de Produção.

“Enquanto as empresas de autopeças nacionais amargavam a crise, as montadoras aqui instaladas aproveitaram para ajustar, num curto espaço de tempo e com um mínimo de esforço, suas classes de produtos à demanda dos diversos segmentos de mercado, pois, com a abertura comercial e o câmbio sobrevalorizado, adquiriram facilmente componentes mais sofisticados para renovar seus veículos sem arcar inicialmente com riscos e custos de uma produção totalmente local. Aproveitaram, ademais, para investir em novas unidades, mesmo porque o Regime Automotivo também incentivou a vinda de concorrentes.” (PINTO, 2011)

Após o ano de 1997, ao menos onze plantas industriais foram inauguradas no país por treze diferentes marcas de montadoras. Entretanto, quase todas fora do Estado de São Paulo, a fim de evitar o forte sindicalismo metalúrgico e buscando se beneficiarem dos benefícios fiscais concedidos pelas administrações públicas locais (CONCEIÇÃO, 2001). Este fato trouxe uma consequência do Regime Automotivo, pois por ter sido de certa forma desorganizado e inconsistente em sua coordenação federal, o Regime acabou permitindo que governos estaduais e municipais entrassem diretamente em disputa para receber os investimentos das montadoras, o que acabou gerando uma “guerra fiscal”, cuja consequência imediata foi a redução de custos às montadoras, uma vez que a ampliação de suas instalações no Brasil já estava acertada no exterior por suas matrizes (ARBIX, 2002).

3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES

Tanto o Regime Automotivo Brasileiro como outras medidas adotadas com foco no setor automotivo provêm de políticas industriais formuladas pelo governo para incentivar além do setor automotivo, também outros setores-chave da economia, como de tecnologia e inovação, pesquisa e desenvolvimento, bens de capital, entre outros.

Ao assumir a Presidência da República em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva teve como um de seus objetivos aumentar a competitividade do setor industrial brasileiro, que nos últimos anos vinha passando por um processo de desaceleração (ainda que o setor automotivo em especial tenha crescido substancialmente na década de 1990). “Isto pode ser corroborado pela baixa taxa média anual de crescimento (1,7% a.a.) do setor industrial, de 1986 a 2002. Essa taxa foi bem inferior ao crescimento observado na década de 1970, que foi de, aproximadamente, 7,5% a.a.” (CORONEL, Daniel A., CAMPOS, Antônio C., AZEVEDO, André F. Z). Desta forma, o governo federal deu início ainda em 2003 à criação das estruturas do que viria a ser a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

3.1 POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE)

O governo do Presidente Lula, quando assumiu a Presidência da República em 2003, deu continuidade à política macroeconômica do governo anterior que vinha sendo executada desde 1999, a qual combinava o regime de metas de inflação com câmbio flutuante e a política de geração de superávit primário, para prosseguir com o controle inflacionário. Entretanto, Lula derrubou o veto à Política Industrial que existia e deu início à formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Segundo Cano e Silva (2010), este comportamento foi de certa forma contraditório, pois se estaria limitado em usar os instrumentos clássicos de controle cambial, juros e gasto público, seguindo sua política

macroeconômica, então, teoricamente, não teria como soltar as amarras para a política industrial.

A PITCE foi muito bem recebida por muitos, embora tenha enfrentado dificuldades provindas ainda da década de 1990, quando extinguiram muitas instâncias de coordenação e planejamento que tiveram papel importante durante o processo de industrialização e, basicamente, tinha como proposta articular três planos: 1) Planos de ação horizontais (inovação, desenvolvimento tecnológico, modernização industrial, aumento da capacidade produtiva, entre outros); 2) Opções estratégicas (semicondutores, *software*, bens de capital e itens farmacêuticos); 3) Atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, energias renováveis). Ainda, contava com dois macro programas mobilizadores: I) Indústria Forte, que visava fortalecer e expandir a base industrial brasileira; II) Inova Brasil, que visava aumentar a capacidade inovadora das empresas. Ou seja, era uma política que tinha como principais objetivos o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. Segundo os formuladores da PITCE, ela seria a base para a maior entrada do Brasil no comércio internacional e estimularia o país em determinados setores para ter mais capacidade no desenvolvimento de vantagens competitivas e para atuar também nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais. Desta forma, a PITCE representou um esforço por parte do governo em oferecer uma política industrial e tecnológica contemporânea, visando os resultados de longo prazo, focando na inovação e tecnologia dos produtos brasileiros. Porém, as estratégias de uma política industrial precisam estar em conformidade com as políticas macroeconômicas, pois, do contrário, a política industrial que deveria ser seguida por uma determinada política macroeconômica pode anular a política industrial em vigência (CANO, W.; SILVA, A. L. G.)

Até o final do primeiro mandato de Lula, os resultados gerados pela PITCE vieram, em maior parte, das ações horizontais, algumas das quais representam novas ações (como o programa Modernaq, do BNDES), enquanto outras foram adaptações de programas já existentes (como os programas de apoio a pequenas e médias empresas). Também houve incentivos no que concerne a desoneração de investimentos, produção e exportação, tendo sido zeradas as alíquotas de IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados) para bens de capital. Ainda, aprovou-se também a isenção de PIS/Pasep e Cofins para compras de máquinas e

equipamentos por empresas exportadoras que exportassem mais de 80% de sua produção. Entretanto, as políticas mais concentradas foram na área de incentivo às exportações, que dependiam de instrumentos que estavam ao alcance do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e demandavam o Ministério da Fazenda em menor escala (CANO, W.; SILVA, A. L. G.).

Abaixo pode ser verificado o impacto fiscal das medidas de desoneração tributária implementadas no período entre 2004 e 2006 (TABELA 1).

TABELA 1 - PITCE: IMPACTO FISCAL DAS MEDIDAS DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA - 2004-2006 (EM R\$ BILHÕES)

Discriminação	2004	2005	2006
Estímulo ao investimento produtivo	0,65	3,40	6,11
Corte de tributos para as famílias (imposto de renda)	0,50	2,30	4,03
Corte de tributos da cesta básica e incentivo à produção de alimentos	3,33	5,00	5,00
Estímulo à poupança de longo prazo	0,77	2,00	2,15
Estímulo à micro e pequena empresa	-	0,30	1,35
Incentivo à produção	-	0,10	0,60
Total	5,25	13,10	19,24

FONTE: MINISTÉRIO DA FAZENDA. EXTRAÍDO DE: CANO E SILVA (2010, P. 9).

Segundo Cano e Silva (2010),

O conjunto descompassado e não articulado de iniciativas que foram sendo implementadas, no bojo de um processo de reconstrução de instâncias de planejamento e gestão e de instrumentos de política, não foi capaz de influenciar significativamente o nível de investimentos na direção pretendida, nem de reverter problemas estruturais.

Entretanto, a relação das principais medidas adotadas nos permitem verificar a dimensão do esforço realizado para avançar na industrialização do país. Do lançamento da PITCE em março de 2004 até o final do primeiro governo Lula destacaram-se as seguintes medidas: 1) fortalecimento da estrutura de apoio à política industrial, sendo criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); 2) construção de um arcabouço legal-regulatório para promover a inovação, principalmente através da aprovação da Lei da Inovação (Lei 10.973, de 02/12/2004). Em relação aos incentivos às pequenas empresas, foi apresentado através da PITCE vários instrumentos como: linhas de incentivo à inovação da Finep e do BNDES, linhas de

financiamento pelo BNDES, bem como linhas de capital de giro do BNDES e da CEF e mudanças na legislação para micro e pequenas empresas. Tais medidas mostram certo avanço, porém não tiveram grande impacto nos primeiros anos (CANO, W.; SILVA, A. L. G.).

Como conclusão, pode-se dizer que a PITCE não produziu os resultados desejados, apesar de ter apresentado resultados satisfatórios em determinados setores, mas foram casos pontuais. Isto ocorreu principalmente devido à política macroeconômica vigente que não comportava uma política industrial como a PITCE foi desenhada. Diante deste fato, durante o segundo mandato do presidente Lula o governo começou a trabalhar em uma "segunda fase" da PITCE, como forma de avançar em sua abrangência e se articular de uma maneira mais significativa com outros programas do governo, para ser possível então recuperar a capacidade do Estado de formular e gerenciar políticas.

3.2 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP)

O governo federal lançou em 12/05/2008 a chamada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o novo programa para promover a indústria brasileira "com maiores pretensões no sentido de sua abrangência, profundidade, articulações, controles e metas, ampliando o número de setores e os instrumentos de incentivo em relação à PITCE." (CANO, W.; SILVA, A. L. G.). De uma forma mais estruturada, com a PDP o governo teve uma maior preocupação em relação aos esclarecimentos dos objetivos, estabelecimento de metas, fortalecimento da coordenação entre distintas instituições do governo, além do maior diálogo com o setor privado, visando aumentar a competitividade do Brasil ao longo dos anos e desenvolvimento de diversos setores da economia.

Ao lançar a PDP, a economia brasileira estava num momento de crescimento do setor industrial, melhora na balança comercial e diminuição da desigualdade social, e o governo federal queria evitar que ocorresse o mesmo erro da PITCE, a qual teve seu lançamento quando a economia brasileira ainda não apresentava condições de suportar uma política industrial robusta. A PDP apoiou-se em diversos tipos de medidas (tributárias/fiscais, financiamento, poder de compra

por parte do governo, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico) e teve como principal objetivo a criação de uma base estruturada para ser possível criar um ciclo produtivo duradouro apoiado no investimento, inovação, competitividade das empresas e ampliação das exportações (CANO, W.; SILVA, A. L. G.), além de preservar a robustez do balanço de pagamentos do país e fortalecer as micro e pequenas empresas (CORONEL, Daniel A.; CAMPOS, Antônio C.; AZEVEDO, André F. Z). A PDP se propunha em elevar o total das exportações brasileiras sobre as exportações mundiais para 1,25% até 2010 (contra 1,18% em 2007), o que corresponderia a cerca de US\$ 208,8 bilhões e exigiria um crescimento anual de 9,1% em média nas vendas externas entre 2008 e 2010, além de aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras em 10% até 2010. Estes dois objetivos não conseguiram ser alcançados devido à crise mundial de 2008. Além disso, a meta mais importante da PDP também não conseguiu ser atingida: elevar o total de investimentos fixos sobre o PIB, ou a formação bruta de capital fixo (FBCF), para 21% até 2010 (contra 17,6% em 2007), o que corresponderia a cerca de R\$ 620 bilhões. Ainda, também havia a perspectiva de crescimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 0,65% do PIB em 2010 (contra 0,51% em 2007), que exigiria um crescimento anual de 9,8% em média (CANO, W.; SILVA, A. L. G.).

Entre outros instrumentos, a PDP propôs, principalmente, a desoneração de vários setores produtivos, o que corresponderia a uma renúncia fiscal estimada em R\$ 21,4 bilhões até 2011, conforme pode ser observado na tabela 2 abaixo.

TABELA 2 - PDP: DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA - 2008-2011 (EM R\$ MILHÕES)

Discriminação	2008	2009	2010	2011	Total
Redução do prazo para utilização dos créditos do PIS/Cofins em bens de capital	2.200	3.774	-	-	5.974
Prorrogação da depreciação acelerada até 2010	-	1.000	2.000	-	3.000
Ampliação da abrangência do REPORTO	374	747	747	747	2.615
Ampliação do RECAP	350	700	700	700	2.450
Eliminação do IOF nas operações de crédito do BNDES e Finep	150	300	300	300	1.050
Redução a zero do IR incidente em despesas com prestação no exterior de serviços de logística de exportação	25	50	50	50	175
Total	3.625	7.927	5.978	3.905	21.435

FONTE: PDP – APRESENTAÇÃO DO MINISTRO DA FAZENDA, MAIO 2008. EXTRAÍDO DE: CANO E SILVA (2010, P. 12).

O custo dessa política foi de aproximadamente R\$ 484 bilhões, entre reduções e isenções fiscais, investimentos, créditos e subsídios (CORONEL, Daniel A.; CAMPOS, Antônio C.; AZEVEDO, André F. Z). Além disso, a PDP também alocou um papel expressivo para o BNDES no que diz respeito à menor burocratização dos financiamentos e significativo aporte de recursos. Entre 2008 e 2010, segundo Cano e Silva (2010), “a participação do BNDES no programa previa financiamentos de R\$ 210,4 bilhões para o setor de indústria e serviços (excluindo os financiamentos à infraestrutura)”, além de da previsão de que “os desembolsos do banco para este segmento chegassem a R\$ 77,7 bilhões em 2010”.

Para Coronel, Campos e Azevedo (2011), o grande problema para a implantação das medidas propostas pela PDP foi a definição exata dos setores que receberiam os benefícios e incentivos da política, dado que a decisão final dependia de uma determinada credibilidade e embasamento para justificar as escolhas. Há ainda outra crítica no que diz respeito às alterações de alíquotas para diversos setores, que deveria ter sido realizado por mudanças estruturais na tributação, e não por renúncias pontuais (FERRAZ, 2009).

Através do Modelo de Equilíbrio Geral Computável, Coronel *et al.* (2011) estimaram os efeitos da PDP sobre os setores que seriam beneficiados pela mesma. Analisando os resultados, é possível concluir que a PDP contribuiu para o aumento da produção e exportações e queda das importações nos setores de baixa e média intensidade tecnológica (especialmente os setores automotivo e de bens de capital). Segundo o estudo, “esta política mostrou-se ineficaz para os setores de alta intensidade tecnológica, visto que as medidas adotadas para estes setores não conseguiram colaborar para o aumento da produção e das exportações e queda nas

importações.” (CORONEL, Daniel A.; CAMPOS, Antônio C.; AZEVEDO, André F. Z). Em contrapartida, Sarti e Hiratuka (2010) defendem que a PDP realizou um diagnóstico importante em relação aos desafios da indústria brasileira, porém um dos principais problemas desta medida, que refletiu negativamente em seus resultados, foi a prioridade dada aos instrumentos utilizados e a sua forma de operacionalização, ou seja, os setores que deveriam ser alvos prioritários da política. Desta forma, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) “não conseguiu atingir boa parte de suas metas muito em função da falta de critérios, objetivos dos setores que seriam estratégicos, para o melhor desenvolvimento e uma maior inserção do setor industrial brasileiro” (CORONEL, Daniel A.; CAMPOS, Antônio C.; AZEVEDO, André F. Z).

4 PLANO BRASIL MAIOR (PBM)

O Plano Brasil Maior foi criado pelo governo federal no início do primeiro mandato de Dilma Rousseff visando estabelecer as políticas industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014, tendo como principal foco o estímulo à inovação e à produção nacional com o objetivo de impulsionar a competitividade da indústria brasileira tanto no mercado interno como no mercado externo, além de direcionar o país para o desenvolvimento econômico e social. Segundo o próprio governo federal, o desafio do PBM seria 1) sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; e 2) sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial. Ou seja, o objetivo era basicamente reagir à crise internacional, porém novamente sem muito detalhamento sobre quais linhas de ação deveriam ser tomadas. E, para cumprir o objetivo, o PBM focaria na inovação, como nos planos anteriores, e no adensamento produtivo do parque industrial brasileiro a fim de obter ganhos da produtividade do trabalho.

O governo federal elegeu dezenove setores da economia para receberem estímulos especiais a partir do PBM e, assim, “constitui um plano com forte ênfase em medidas setoriais, o que lhe dá um perfil de uma política industrial clássica” (MATTOS, 2013), assim como os planos anteriores adotados para a indústria brasileira. Entretanto, o PBM foi mais abrangente que a PDP. Na tabela abaixo é possível observar todas as dez metas estipuladas pelo governo no Plano Brasil Maior (TABELA 3).

TABELA 3 - METAS DO PLANO BRASIL MAIOR

Meta	Posição Base	Meta (2014)
1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,4%
2. Elevar o dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação - ENCTI)	0,59% (2010)	0,90%
3. Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio	53,7% (2010)	65,0%
4. Ampliar o valor agregado nacional: aumentar o Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)	44,3% (2009)	45,3%
5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria	30,1% (2009)	31,5%
6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras	37,1 mil (2008)	58,0 mil
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo - tep por unidade de PIB industrial)	150,7 tep/R\$ milhão (2010)	137,0 tep/R\$ milhão
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36% (2010)	1,60%
9. Elevar a participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar o Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia	64,0% (2009)	66,0%
10. Ampliar o acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL)	13,8 milhões de domicílios (2010)	40,0 milhões de domicílios

FONTE: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (PLANO BRASIL MAIOR).

O PBM, assim como muitas políticas industriais, contou com diversas medidas de intervenção como a desoneração tributária e crédito subsidiado. Com relação às medidas de desoneração tributária, foram sendo criadas exceções às regras gerais de tributação, as quais têm imposto grande ônus ao setor privado no Brasil (MATTOS, 2013). De fato, uma desoneração tributária para estimular os investimentos em determinados setores em um país como o Brasil, que carece aumentar a sua taxa de investimento em relação ao PIB, não pode ser considerada de todo ruim. Porém, a necessidade de uma política nestes moldes mostra como a carga tributária sobre o investimento é extremamente elevada no país em todos os setores, e não apenas em alguns específicos. Desta forma, segundo argumenta Mattos, o mais ideal seria fazer uma reforma tributária que, “além da racionalização e melhoria da eficiência do sistema tributário”, traria também “uma redução generalizada da carga tributária para todos os setores”. Para ele, “o resultado desta política de escolher os beneficiados que ganharam a sua própria desoneração é que se torna mais lucrativo investir em *lobby* em Brasília para ganhar uma dedução

tributária do que investir em atividades produtivas”. Assim, desonerações pontuais são eventualmente bem-vindas, porém seriam melhores se fossem mais abrangentes e se tornassem de fato uma reforma tributária (MATTOS, 2013). “A proliferação de regimes especiais incrementa em muito a burocracia, onerando tanto o setor privado quanto governo. Regimes mais genéricos são mais simples e reduzem o espaço para corrupção” (MATTOS, 2013).

Sobre as medidas de crédito subsidiado, as mesmas também podem acabar sendo prejudiciais para a economia.

“O fato é que havendo uma quantidade limitada de oferta de crédito na economia, definida em última análise pela disponibilidade de poupança nacional (que no caso brasileiro é bem restrita) e estrangeira (o que, em boa parte, não depende de política econômica), a priorização do crédito para qualquer setor representa um menor volume de financiamento para outros setores. E quanto mais barato for este financiamento, maior a demanda por ele e menos sobra para os tomadores do resto da economia” (Mattos, 2013).

Ou seja, quanto mais recursos são destinados a uma pequena parcela de setores e menos fica disponível para o resto da economia, “mais caros se tornam estes créditos residuais” (MATTOS, 2013). Dito isto, conclui-se que “todo o direcionamento do crédito para um determinado conjunto de segmentos a taxas de juros menores que o custo de oportunidade do dinheiro implica encarecer o custo do crédito para outros setores” (MATTOS, 2013). Esta política de crédito subsidiado, principalmente via BNDES, foi particularmente agressiva durante o período do PBM. Os aportes do Tesouro Nacional para o BNDES somaram R\$ 440,8 bilhões ao final de 2014 (acumulado com os aportes realizados desde 2008), ou seja, o Tesouro Nacional como nunca antes, tem emitido dívida para repassar recursos ao BNDES para viabilizar esta agressividade, e “o custo da política para a coletividade fica muito nítido: a sociedade endivida-se caro para emprestar barato ao particular” (MATTOS, 2013).

Assim, pode-se concluir que o Plano Brasil Maior acabou sendo considerado, como argumenta Mattos, “mais do mesmo”, e que grande parte das medidas do plano foram “tijolos na construção de mais um grave desequilíbrio do setor público brasileiro, com perspectivas de até mais que uma década perdida” (MATTOS, 2013).

5 PROGRAMAS DE INCENTIVO AO SETOR AUTOMOTIVO E BENS DE CAPITAL

5.1 PROGRAMA INOVAR AUTO

O Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Inovar Auto, faz parte do Plano Brasil Maior, lançado no início do Governo Dilma e constitui o novo regime automotivo do governo brasileiro. O Inovar Auto foi criado no ano de 2012 com o objetivo de aumentar o conteúdo nacional na produção (medido pelo volume de aquisições de peças e insumos energéticos) para estimular a competitividade, incentivar as empresas a fabricarem veículos mais econômicos e seguros a partir da inovação, com mais investimentos em engenharia, tecnologia e na cadeia de fornecedores, em engenharia, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento e capacitação de fornecedores, bem como o aumento da eficiência energética dos veículos (LEÃO C.; GOULART L., 2012). O regime conta com incentivos fiscais como a redução da alíquota de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), que foi válida até o final de 2012, o crédito presumido de IPI, que será válido até o final do ano de 2017, e até mesmo a isenção do IPI em alguns casos. A redução da alíquota de IPI significa que “o percentual aplicado sobre a base de cálculo do IPI é reduzido de acordo com o estabelecido pelos decretos regulamentadores” (LEÃO C.; GOULART L., 2012) e o crédito presumido, por sua vez, é “gerado mediante cumprimento dos requisitos determinados pela legislação, conduzindo à compensação dos pontos percentuais que seriam aplicados” (LEÃO C.; GOULART L., 2012). Para aderir ao programa e se beneficiar dos benefícios fiscais, as empresas devem produzir ou comercializar veículos no país, ou apresentarem projetos de investimento no setor automotivo.

Com relação à redução da alíquota de IPI em pontos percentuais, determinados produtos eram elegíveis ao benefício, de acordo com sua classificação NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) e deveriam seguir os seguintes requisitos: 1) Investimento de no mínimo 0,5% da receita bruta total das vendas de bens e serviços para a inovação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico do produto e seu processo no Brasil; e 2) Agregação de no mínimo 65% de conteúdo regional no produto, e realização de ao menos seis processos locais (de um total de

onze), em pelo menos 80% da produção de veículos (LEÃO C.; GOULART L., 2012). Com relação ao crédito presumido, atualmente têm direito ao mesmo os gastos relacionados a: 1) Insumos estratégicos e ferramentaria; 2) Pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação e recolhimentos ao FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) – neste caso, o crédito presumido corresponde a 50% dos gastos, limitado ao valor correspondente a 2% da aplicação da receita bruta total de venda de bens e serviços; e 3) Capacitação de fornecedores, engenharia e tecnologia industrial básica, com o crédito presumido correspondendo a, como no caso anterior, 50% dos gastos entre 0,75% e 2,75% da receita bruta total de venda de bens e serviços (LEÃO C.; GOULART L., 2012). As empresas habilitadas no programa Inovar Auto podem se beneficiar de um crédito presumido de até 30 pontos percentuais no IPI para automóveis produzidos e vendidos no Brasil.

Os fabricantes de produtos que têm direito ao crédito presumido do Inovar Auto são os que estão classificados nos códigos 87.01 e 87.06 da TIPI (Tabela de Incidência de IPI), conforme ilustrado abaixo (TABELA 4). Além disso, diferente da redução de alíquotas que ficou vigente até o final de 2012, não há mais a exigência da incidência de conteúdo regional, sendo substituída “por um requisito de processos locais, que gradativamente, ao longo dos cinco anos que vigorará o novo regime, exige a realização de atividades fabris e de infraestrutura e engenharia” (LEÃO C.; GOULART L., 2012).

TABELA 4 - NCMs ENQUADRÁVEIS PARA O BENEFÍCIO DE CRÉDITO PRESUMIDO DO INOVAR AUTO

Classificação NCM	Descrição
87.01	Tratores (exceto os carros-tratores da posição 87.09);
87.02	Veículos automóveis para transporte de dez pessoas ou mais, incluindo o motorista;
87.03	Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para transporte de pessoas (exceto os da posição 87.02), incluindo os veículos de uso misto (<i>station wagons</i>) e os automóveis de corrida;
87.04	Veículos automóveis para transporte de mercadorias;
87.05	Veículos automóveis para usos especiais (por exemplo, auto-socorros, caminhões-guindastes, veículos de combate a incêndio, caminhões-betoneiras, veículos para varrer, veículos para espalhar, veículos-oficinas, veículos radiológicos), exceto os concebidos principalmente para transporte de pessoas ou de mercadorias;
87.06	Chassis com motor para os veículos automóveis das posições 87.01 a 87.05.

FONTE: RECEITA FEDERAL. EXTRAÍDO DE: LEÃO C.; GOULART L., 2012.

5.2 RESULTADOS E IMPACTO FISCAL

Mesmo com todo o esforço do governo em aumentar a competitividade e a eficiência tecnológica do setor automotivo, hoje, três anos após o lançamento do programa, o único impacto que é possível identificar do programa tem sido a proteção do mercado interno de veículos. Segundo a consultora Letícia Costa, em palestra realizada no “Workshop Planejamento 2015”, em São Paulo no ano de 2014, não houve até agora nenhum efeito real do programa sobre a competitividade da indústria nacional. E, além disso, o custo fiscal deste programa tem sido exorbitante para o governo federal. Ou seja, novamente, vem sendo dados benefícios fiscais com um impacto relevante para o orçamento nacional para setores que não necessitam realmente deste tipo de incentivo, mas sim de outras políticas voltadas à inovação. Geralmente o governo espera com este tipo de medida a recuperação econômica seja impulsionada, porém estas medidas na verdade ajudam muito pouco, além de gerar um custo fiscal muito grande para as contas nacionais.

Estudos que mostram os impactos gerados na economia pela desoneração de IPI no setor automotivo são raros, nem mesmo o Ministério da Fazenda ou a

Anfavea chegaram a realizar algo do tipo até hoje, evidenciando como essas políticas não são cautelosas e são formuladas num ato de desespero do governo. Porém, segundo um estudo econométrico realizado em 2014 pelos professores do departamento de economia da Universidade Federal do Paraná, Alexandre Porsse e Felipe Madruga, mostra que a desoneração de IPI, principal instrumento do Inovar Auto, gerou até agora muito pouco impacto na economia brasileira. Conforme o estudo dos professores, a desoneração do IPI para as montadoras gerou um aumento de apenas 0,02% ao ano no PIB brasileiro. O valor total de desonerações de IPI concedidas pelo governo entre 2010 e 2014 foi de R\$ 15,5 bilhões distribuídos entre cinco setores diferentes e, deste total, o setor automotivo foi responsável por 53,4%, que em valores representa R\$ 8,3 bilhões.

Para Porsse, a concentração da maior parte do incentivo no setor automotivo, priorizando-o, acaba fazendo com que diminua o consumo de outros bens da economia, porque as pessoas que optam por comprar automóveis ficam com a dívida por alguns anos. Ainda, a desoneração de impostos direcionados ao setor automotivo beneficia a população que possui uma renda média a elevada e, para atingir a população de renda mais baixa, que é responsável por grande parte do consumo brasileiro, a desoneração deveria também atingir outros setores da indústria, ou ainda as atividades relacionadas a serviços.

As desonerações de IPI para o setor automotivo, além de terem mostrado um impacto muito baixo no PIB, também tiveram uma contribuição muito fraca no que concerne a geração de empregos no setor, tendo elevado o emprego, segundo o estudo, apenas 0,04% por ano, o que enfatiza que políticas deste tipo geram poucos resultados na recuperação da economia. A redução de impostos sobre o consumo é uma entre várias ferramentas utilizadas no curto prazo apenas para estimular o crescimento econômico nos períodos de crise. Porém, em prazos mais longos, é preferível que o governo, ao invés de continuar com essas políticas, corte impostos sobre a renda, tanto de pessoas físicas quanto de empresas, pois esta estratégia traria mais benefícios e impactos positivos sobre o investimento e a produtividade (PORSSE; MADRUGA, 2014).

Concentrar o benefício da desoneração em um único setor, no caso o automotivo, causa uma distorção em outros segmentos da indústria, porque, como citado anteriormente, muitos consumidores deixam de comprar outro determinado bem para aproveitar o preço mais baixo de automóveis devido à redução do IPI.

Ainda, com políticas de incentivo concentradas no setor automotivo, o governo fica mais vulnerável ao *lobby* setorial, o que, posteriormente, faz com que a retirada do benefício seja mais complicada, pois o setor já se acostumou com o benefício (PORSSE, 2014). Evidências deste fato podem ser verificadas com o que ocorreu no ano de 2014, quando o IPI, que voltaria com a sua alíquota normal (de 4% a 13%, dependendo do modelo do veículo), teve sua redução prorrogada pelo governo e se manteve entre 3% e 10%.

5.3 PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO INVESTIMENTO (PSI)

5.3.1 O BNDES E SEUS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi criado em 1952 e é um órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, tendo como objetivo apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país. Segundo site do próprio BNDES, as linhas de apoio do BNDES contemplam financiamentos de longo prazo a custos competitivos, para que seja possível realizar o desenvolvimento de projetos de investimentos, a comercialização de máquinas e equipamentos novos, fabricados no país, bem como para o incremento das exportações brasileiras. As linhas de apoio financeiro e os programas do BNDES atendem às necessidades de investimentos das empresas de todos os portes e segmentos que sejam estabelecidas no país. A parceria do BNDES com instituições financeiras e agências estabelecidas em todo o país, permite a disseminação do crédito, possibilitando um maior acesso aos recursos do BNDES.

Por meio de suas linhas de financiamento tradicionais, o BNDES impulsiona toda a cadeia automotiva, além de viabilizar, através de linhas específicas, a exportação de veículos e autopeças. Somente para o setor de transporte terrestre, o BNDES desembolsou cerca de R\$ 28 bilhões em 2014. Para o setor de construção, foram mais de R\$ 10 bilhões e veículos, reboques e carrocerias, mais de R\$ 5 bilhões.

O BNDES possui três subsidiárias integrais, sendo uma delas a Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME. Segundo o BNDES, a FINAME foi criada no ano de 1966 tendo como função gerir o então órgão existente Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Novos. Um dos principais objetivos da FINAME é atender às exigências financeiras da crescente comercialização de máquinas e equipamentos fabricados no país.

As linhas de financiamento do BNDES Finame são divididas para micro, pequenas e médias empresas e transportadores autônomos (Receita Operacional Bruta igual ou inferior a R\$ 90 milhões/ano), e para média-grande e grande empresa (Receita Operacional Bruta superior a R\$ 90 milhões/ano). Estas linhas do BNDES são também conhecidas como “TJLP”, pois a taxa de juros dos financiamentos é indexada por este indicador (Taxa de Juros de Longo Prazo), hoje em 7,0% ao ano.

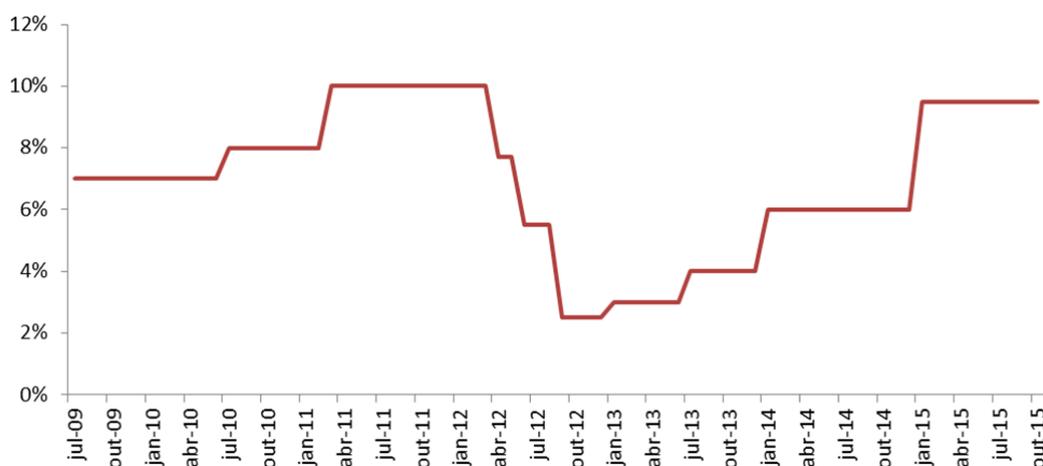
Além do Finame TJLP, que é a linha tradicional do BNDES para aquisição de bens de capital e também diversos outros bens, o governo criou em 2009, diante da crise mundial, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), com taxas ainda mais baixas e com o objetivo de estimular o setor de bens de capital, impulsionando os investimentos numa época em que empresas e consumidores estavam com a confiança abalada.

5.3.2 O PROGRAMA

O governo criou o Programa de Sustentação do Investimento no ano de 2009 e desde então o BNDES passou a oferecê-lo. O PSI foi um programa especial criado pelo governo, que deveria ser de caráter temporário, mas acabou durando até final de outubro de 2015. Suas condições financeiras eram ainda mais atrativas que as linhas tradicionais TJLP, com taxas de juros subsidiadas pelo governo. O programa foi criado durante a crise financeira mundial, com o objetivo de estimular os investimentos que vinham desacelerando (medidos pela Formação Bruta de Capital Fixo) e impulsionar o desempenho da indústria, atingida pelos impactos de uma desaceleração econômica e retração do crédito.

As taxas do financiamento pelo Finame PSI foram historicamente muito baixas dentro da realidade brasileira, tendo sido a maior parte dos anos, negativas, se for considerada a inflação do período. No ano de 2012 a taxa de juros do PSI chegou a ser de 2,5% ao ano. No gráfico abaixo (FIGURA 1) é possível observar a trajetória da taxa de juros do PSI desde seu lançamento.

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO TAXA DE JUROS PSI



FONTE: BNDES. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Como é possível observar, a taxa de juros do PSI foi por maior parte do tempo menor até mesmo que a TJLP, que já é considerada uma taxa baixa, visto que é incidida sobre os financiamentos concedidos pelo BNDES para estimular o desenvolvimento do país. Segundo o pesquisador do Ibre-FGV Maurício Cañedo Pinheiro (2013), fazer uso de políticas anticíclicas para sustentar o investimento, como o PSI, fez sentido na época da crise internacional de 2008 devido à grande retração de crédito. Porém, após passada a época de falta de confiança e retomado o nível de investimentos, não fazia mais sentido alimentá-la, e mesmo assim os desembolsos do BNDES relacionados ao programa continuaram crescendo de uma forma bem expressiva.

O BNDES teve um importante papel durante a crise de 2008, que atingiu o Brasil em 2009, para estimular a atividade econômica do país. No entanto, o forte crescimento dos aportes do Tesouro Nacional para o BNDES e dos subsídios concedidos nos anos posteriores gerou muitos questionamentos em relação ao custo-benefício desses incentivos e transparência nas concessões dos programas.

Segundo os economistas Rodrigo Baggi e Guilherme Costa da Tendências Consultoria (2014), embora alguns programas do BNDES tenham impulsionado pontualmente segmentos relevantes da indústria, o “agigantamento” do banco não teve como resposta o aumento da taxa de investimento no país (Formação Bruta de Capital Fixo/PIB), apesar de todos os recursos públicos e subsídios envolvidos. Entre 2006 e 2014, a taxa de investimento no Brasil se manteve quase constante (passou de 16,5% em 2006 para 17,0% em 2014) e, por outro lado, o valor dos aportes do Tesouro Nacional ao BNDES passou de R\$ 10 bilhões para R\$ 410 bilhões, com custo fiscal anual chegando a cerca de R\$ 35 bilhões em 2014. Ainda, é importante recordar que um dos principais objetivos do Plano Brasil Maior, lançado em 2011 pelo governo de Dilma Rousseff, era ampliar a taxa de investimentos do país de 19,0% naquele ano para 22,4% do PIB em 2014. Ou seja, o governo ficou muito aquém do necessário no que diz respeito à evolução dos projetos de investimento, infraestrutura e capacidade de aumento da oferta agregada na economia (BAGGI, R.; COSTA, G.).

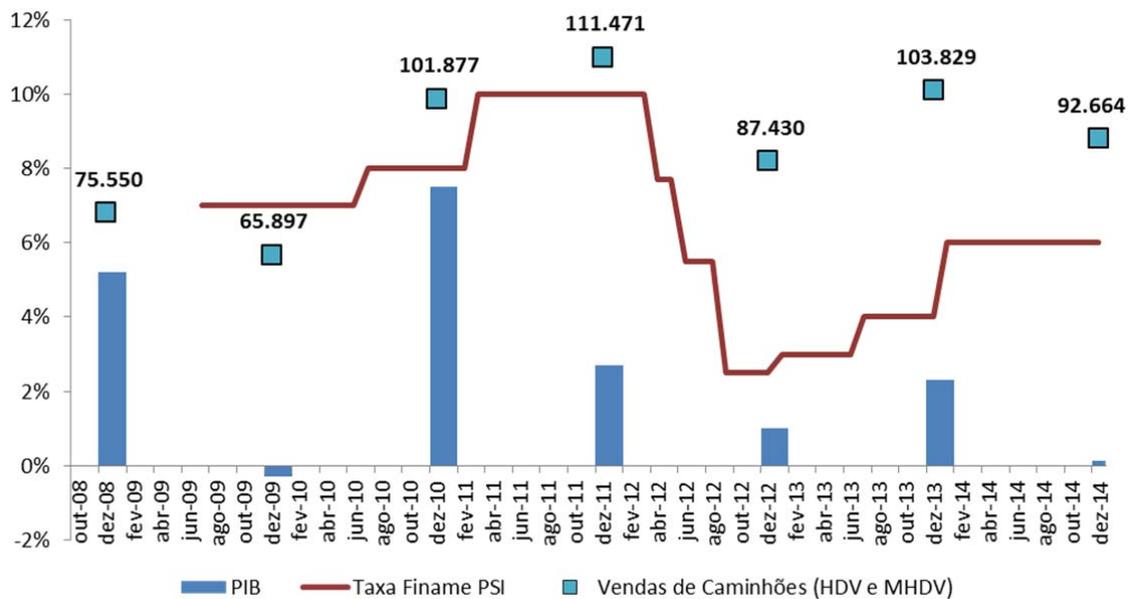
Entretanto, apesar do fracasso em elevar a taxa de investimento da economia, é possível argumentar que o PSI, por exemplo, impulsionou o mercado de caminhões, ônibus, máquinas e equipamentos (ainda que esse estímulo tenha sido pontual em 2010, posteriormente apenas seguindo o desempenho do PIB). Contudo, conforme apontam Baggi e Costa (2014), o avanço destes setores através do crédito concedido e antecipação de compra não é o ponto central da questão, mas sim o seu custo-benefício para a economia, uma vez que os desembolsos do BNDES têm origem de recursos públicos e subsídios.

5.3.3 RESULTADOS E IMPACTO FISCAL

Após o lançamento do Finame PSI em 2009, de fato o setor de caminhões apresentou um desempenho nunca visto antes nos últimos anos. Porém, como é possível observar no gráfico abaixo (FIGURA 2), nos anos em que a taxa de juros do programa diminuiu, ou seja, foi oferecido mais subsídio do governo para estimular o setor (e teoricamente aumentar as vendas), as vendas de caminhões no país também caíram. Analisando o gráfico é possível notar que, na verdade, o desempenho do mercado de caminhões no Brasil parece ter uma maior correlação com o PIB, e não com a taxa de juros do programa (no gráfico é mostrado o

desempenho do mercado de caminhões pesados e semi-pesados, segmentos que refletem o nível de investimento e a riqueza que está sendo gerada no país e precisa ser transportada).

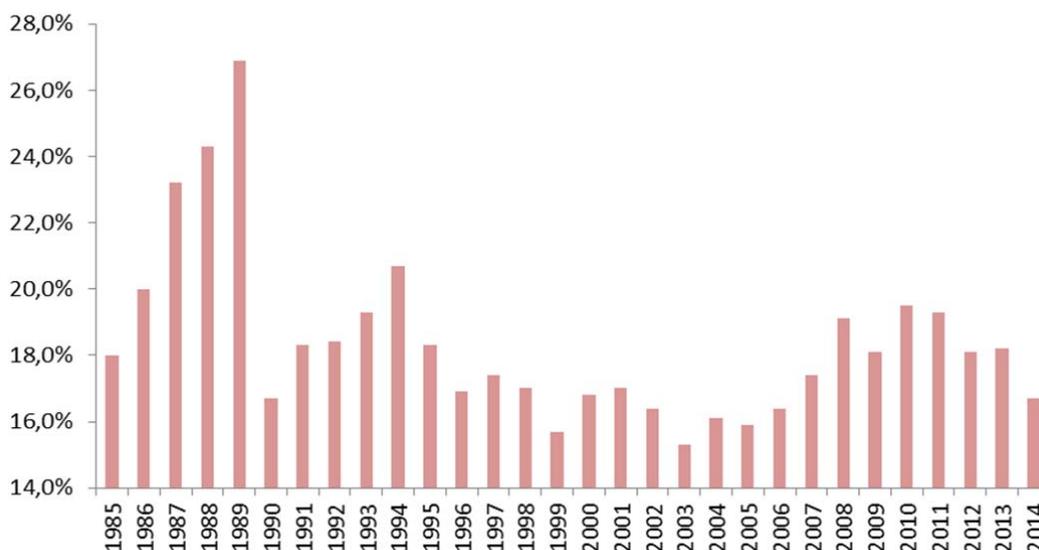
FIGURA 2 - TAXA DE JUROS PSI, PIB E VENDAS DE CAMINHÕES



FONTE: BNDES, IBGE, ANFAVEA. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Ainda, o maior objetivo do programa, de elevar o nível de investimentos no país, não foi alcançado. A taxa de investimento (FBCF/PIB) entre 2009 e 2014 não só não cresceu como ainda sofreu queda, como é possível observar no gráfico abaixo (FIGURA 3). É importante também ressaltar que há duas décadas a taxa de investimento no Brasil não consegue alcançar o patamar dos anos anteriores, indicando o quão delicada é a situação dos investimentos no país.

FIGURA 3 - TAXA DE INVESTIMENTO (FBCF / PIB)



FONTE: IBGE. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Além disso, o custo fiscal do programa foi e ainda é muito alto para os cofres públicos. Desde que o PSI foi lançado até o final do ano de 2014, o governo pagou até agora R\$ 1,4 bilhão em subsídios para o BNDES, segundo os dados do Resultado Fiscal do Governo Central que são medidos e publicados anualmente. Embora não pareça muito significativo este valor, o total que constava até o mês de agosto de 2015 como restos a pagar do PSI no Siafi, sistema eletrônico que registra todas as despesas e receitas do governo federal, era de R\$ 8,8 bilhões, ou seja, a maior parte do custo do programa ainda nem mesmo foi quitada pelo governo. Apenas em 2014, ano em que o PSI custou ao governo aproximadamente R\$ 10 bilhões em subsídios, o governo pagou apenas R\$ 110,74 milhões.

Esta conta vem sendo adiada e não é paga no tempo devido à ação realizada no dia 18 de outubro de 2012, quando portaria do Ministério da Fazenda estabeleceu que o pagamento dos novos subsídios (equalização de juros) a partir desta data teria autorização legal para ser postergado em dois anos, ou seja, a conta foi “jogada para frente”. Ainda, outro trecho da mesma portaria estabelecia que os pagamentos das equalizações poderiam ser adiados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. Ou seja, ação esta que pode ser considerada como uma das famosas “pedaladas fiscais”. Desta forma, é possível observar que os subsídios concedidos desde o ano de 2012 já começaram a vencer e já estão aumentando o valor da conta de restos a pagar do

governo. Há economistas como Mansueto Almeida, técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, que defendem que mais cedo ou mais tarde esta conta poderá ser transformada em aumento da Dívida Líquida do Setor Público, uma vez que o passivo da conta deve ser algo em torno de R\$ 30 bilhões, sendo então muito difícil do governo liquidá-la e, ainda, recuperar o superávit primário.

Com a gravidade da crise política e econômica no Brasil neste ano de 2015 e da precária situação fiscal da economia brasileira, fica claro que esta política passou a ser insustentável já há alguns anos, uma vez que mesmo com o crescimento da economia e demanda fortalecida, o governo continuava ampliando o subsídio para o programa, muitas vezes fixando a taxa até mesmo abaixo da inflação.

O programa, segundo circular publicada no início do ano pelo BNDES, teria prazo de validade até dezembro de 2015 e taxas maiores para este ano. Ainda assim, não à toa o governo decidiu antecipar este prazo de término e publicou o encerramento do programa no dia 31 de outubro de 2015. Infelizmente foi tarde para ser tomada alguma providência e dificilmente o governo federal irá conseguir pagar esta conta, tendo em vista a péssima situação atual das contas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A indústria há anos exerce um papel muito importante dentro da economia brasileira. Analisando o período mais recente, a partir da década de 2000, o governo brasileiro criou três políticas industriais contendo uma série de medidas de estímulo. Dentro da indústria, o setor automotivo é de suma importância para seu desempenho, bem como o setor de bens de capital, dentro do qual estão inseridos os caminhões, ônibus, máquinas e equipamentos. Ciente de tal relevância, o governo vem há anos criando medidas para beneficiar e incentivar estes segmentos, não só nos momentos de crise, quando estas políticas são bem-vindas devido à retração da demanda e queda de investimentos, mas também nos momentos em que a economia vai bem e estímulos demasiados para estes setores passam a não ser mais tão necessários frente a outras necessidades, e acabam gerando um custo fiscal excessivo para o país.

No presente trabalho foram estudados dois programas com foco no setor automotivo e de bens de capital, criados a partir da política industrial mais recente do país (Plano Brasil Maior), e que possuem/possuíam como instrumento a desoneração fiscal e a concessão de subsídios: o programa Inovar Auto e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Analisando o primeiro, é possível notar que o programa Inovar Auto, o qual possui como principal instrumento o crédito presumido de IPI e até mesmo a isenção do tributo em alguns casos, vem apresentando um custo fiscal muito relevante para as contas públicas, enquanto que seus benefícios não vêm sendo observados na mesma medida. Estudos que medem o impacto do programa na economia são raros, nem mesmo a Receita Federal ou a própria ANFAVEA chegaram a realizar um trabalho neste sentido desde que o programa foi lançado. Entretanto, um estudo realizado no ano de 2014 por Alexandre Porsse e Felipe Madruga, ambos professores do departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná, constatou que a redução de IPI no setor automotivo no PIB entre os anos de 2010 e 2014 apresentou uma contribuição de apenas 0,02% ao ano no PIB e de 0,04% ao ano na geração de empregos. No que concerne o estímulo à inovação, um dos principais objetivos do programa, pouco também pode ser observado diante do atual cenário verificado nas montadoras ao redor do país. Em contrapartida, o custo fiscal da redução de IPI

para o setor automotivo entre 2010 e 2014 foi de R\$ 8,3 bilhões, o que representa 53% de todas as desonerações concedidas pelo governo no período. Ou seja, os resultados observados do Inovar Auto estão muito aquém do esperado e até o momento não é possível ser verificado um custo-benefício aceitável advindo do programa. É possível que esse cenário mude até 2017 (ano de encerramento do programa), porém esta situação torna-se pouco provável dada a atual situação recessiva com forte queda no consumo e de falta de confiança de consumidores e empresários.

Além do Inovar Auto, também foi estudado o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), o qual teve o seu fim decretado em 31 de outubro de 2015. O programa, que surgiu em 2009, tinha como instrumento a concessão de subsídios para a compra de bens de capital pelo BNDES, sendo que, por muitas vezes, as taxas do programa foram até mesmo inferiores à inflação. O PSI custou até agora para o governo federal R\$ 1,4 bilhões, sendo que ainda há R\$ 8,8 bilhões como restos a pagar e mais a dívida que virá nos próximos anos, dado que o governo estipulou a prorrogação do pagamento dos subsídios do programa em até dois anos (ou seja, o que foi concedido no ano de 2013 está vencendo somente agora em 2015). O objetivo, que era principalmente, segundo o Plano Brasil Maior, elevar o nível de investimentos do país, fracassou, e a taxa de investimentos (FBCF/PIB) na verdade sofreu queda entre 2011 e 2014 (passou de 18,1% para 16,7%, respectivamente). Ou seja, outra medida do Plano Brasil Maior que não obteve sucesso e traz uma conta enorme para os cofres públicos.

Desta forma, é possível concluir deste trabalho que, tanto o programa Inovar Auto como o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), ambos criados em caráter temporário numa época de crise com o objetivo de estimular os setores quando havia desaceleração econômica e queda de demanda, duraram mais do que deveriam (o Inovar Auto ainda se estende até 2017) e geraram uma conta bastante alta para o governo. Ambos os programas foram intensificados e o governo gerou ainda mais gastos, ano após ano, mesmo após a demanda já ter sido estabelecida. Ou seja, os setores não mais careciam de estímulos e ainda recebiam benefícios fiscais do governo. Além do elevado custo fiscal, é difícil verificar um benefício econômico gerado a partir dos programas. Ainda, dada a atual situação fiscal do Brasil, é provável que o governo demore alguns anos para conseguir pagar toda a dívida acumulada.

7 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ANDERSON, Patrícia. **Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/95**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1998. (Texto para Discussão, 667).

ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. **Indústria automobilística brasileira: 50 anos**. São Paulo, AUTODATA Editora, 2006.

BAGGI, Rodrigo; COSTA, Guilherme. **Agigantamento do BNDES não elevou taxa de investimento**. Tendências Consultoria, 2014.

BEDÊ, Marco Aurélio. **A indústria automobilística no Brasil nos anos 90: proteção efetiva, reestruturação e política industrial**. 1996. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>.

CANO, W.; SILVA, A. L. G.; **Política industrial do governo Lula**. Campinas: IE/UNICAMP, 2010.

CONCEIÇÃO, Jefferson José da. **As fábricas do ABC no olho do furacão: a indústria de autopeças e a reestruturação da cadeia de produção automotiva nos anos 90**. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Estudos de Aperfeiçoamento e Pós-graduação do Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, SP, 2001.

CORONEL, Daniel A.; CAMPOS, Antônio C.; AZEVEDO, André F. Z. **Política Industrial e Desenvolvimento Econômico: A Reutilização de um Debate Histórico**. 2011.

CORONEL, Daniel A. *et al.* **Impactos da política de desenvolvimento produtivo na economia brasileira: uma análise de equilíbrio geral computável**. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 2011.

CNM/CUT - Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.cnmcut.org.br>>.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>.

FERRAZ, M. B. **Retomando o debate:** a nova política industrial do governo Lula. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 2009.

LEÃO, Carina; GOULART, Letícia. **Um olhar da Inventta:** O Inovar Auto e os investimentos em P&D no setor automotivo. Inventta, 2012.

MATTOS, César. **Análise do Plano Brasil Maior.** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2013.

MESQUITA, Daniel L. *et al.* **Inovar Auto:** Estudo de Caso sobre sua Adesão por uma Montadora Brasileira. XXXVIII Encontro da ANPAD, 2014.

PINTO, Geraldo Augusto. **O Regime Automotivo Brasileiro de 1995 e a descentralização industrial:** o caso da Região Metropolitana de Curitiba. (Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2011).

PORSSE, Alexandre; MADRUGA, Felipe. Estudo sobre o efeito do desconto no IPI de veículos sobre PIB e emprego. Valor Econômico, 2014.

ROSANDISKI, Eliane Navarro. **Reestruturação Organizacional:** uma avaliação a partir da estrutura do emprego do setor automotivo paulista – 1989-1994. 1996. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1996.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. **Perspectivas de investimentos no Brasil.** Rio de Janeiro: Synergia, 2010.

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. **Restos a Pagar – Subvenção Econômica – PSI.** Disponível em <<http://www.siafi.tesouro.gov.br>>.

SOARES, Cristiano S. *et al.* **A recente política industrial brasileira:** da “Política de Desenvolvimento Produtivo” ao “Plano Brasil Maior”. Revista Perspectivas Contemporâneas. 2013.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado Fiscal do Governo Central.**
Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.