

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ANA CAROLINA CORDILHA

**DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS: IMPACTOS NA
COMPETITIVIDADE E POLÍTICA SOCIAL**

RIO DE JANEIRO

2015

Ana Carolina Cordilha

Desoneração da folha de pagamentos: impactos na competitividade e política social

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Lena Lavinas

Rio de Janeiro

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

C795 Cordilha, Ana Carolina Lot Canellas.
Desoneração da folha de pagamentos : impactos na competitividade e política social / Ana Carolina Lot Canellas Cordilha. -- 2015.
197 f. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Helena Lavinias de Moraes.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia,
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.
Referências: f. 165-178.

1. Política tributária. 2. Política social. 3. Desoneração da folha de pagamentos.
I. Moraes, Maria Helena Lavinias de, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Instituto de Economia. III. Título.

CDD 336.3

FOLHA DE APROVAÇÃO

Ana Carolina Cordilha

Desoneração da folha de pagamentos: impactos na competitividade e política social

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

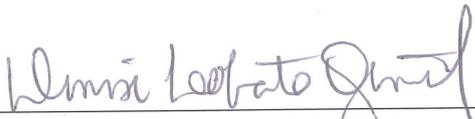
Aprovada em 18/08/2015



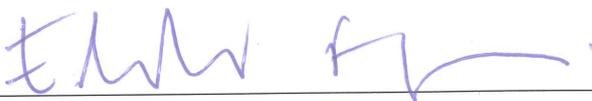
Prof.ª. Dra. Lena Lavinias, IE / UFRJ



Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha, PPED / UFRJ



Prof.ª. Dra. Denise Lobato Gentil, IE / UFRJ



Prof. Dr. Eduardo Fagnani, IE / UNICAMP

À Marina, Elvira e Lena

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à minha orientadora, professora Lena Lavinias, pelo exemplo de vida e de carreira que representa em minha vida. O respeito e a confiança que deposita em seus alunos, tratando-os em pé de igualdade, é uma qualidade rara e que os incentiva a exercer todo o seu potencial, trazendo frutos imensuráveis no tempo, dentre os quais esta dissertação se faz de pequeno exemplo.

Também expresso minha gratidão aos professores Denise Lobato e Eduardo Fagnani, não apenas pelas valiosas sugestões para o presente trabalho como pela grande fonte de inspiração que representam em minha trajetória acadêmica.

Não poderia deixar de mencionar o professor Getúlio Borges, que dispôs de seus grandes conhecimentos estatísticos para me auxiliar sem nada a receber em troca. Ações como esta mostram uma grande paixão e vocação para o exercício de sua carreira, às quais não tenho como retribuir senão com meus sinceros agradecimentos.

Ao meu pai Milton, sou grata por prover a segurança necessária para que eu pudesse ter o privilégio de escolher meu caminho profissional.

Por fim, reconheço a infinita contribuição de minha mãe Marina e minha avó Elvira, cujo apoio incondicional é, e sempre será, a força maior que me motiva a enfrentar os desafios que aparecem em minha vida.

RESUMO

CORDILHA, Ana Carolina. Desoneração da Folha de Pagamentos: impactos na competitividade e política social. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Resumo: Desde os anos 90, as desonerações tributárias vêm se consolidando como um dos principais instrumentos do governo brasileiro para estimular a indústria nacional, que tem na desoneração da folha de pagamentos adotada no início do mandato de Dilma Rousseff em 2011 um de seus maiores exemplos recentes. Ao mesmo tempo em que tais medidas não se provam capazes de contrarrestar a visível perda de dinamismo do setor, implicam em uma renúncia crescente a receitas vinculadas ao financiamento da proteção social no país. Este trabalho se propõe a analisar os impactos da desoneração da folha sobre a competitividade e a política social brasileira, com base na trajetória das renúncias tributárias, exportações, importações e emprego em dois dos primeiros segmentos beneficiados pela medida, vestuário e couro/calçados. Os resultados corroboram a hipótese de que tal política, assim como as desonerações tributárias em geral aplicadas no Brasil, possuem uma natureza essencialmente “espúria” – isto é, incapazes de garantir ganhos econômicos sustentáveis e compatíveis com efetivo progresso social no longo prazo.

Palavras-Chave: Política Tributária, Política Social, Competitividade, Gastos Tributários, Custo do trabalho.

ABSTRACT

CORDILHA, Ana Carolina. Payroll tax exemption: impacts on competitiveness and social policy. Rio de Janeiro, 2015. Dissertation (Master in Public Policies, Strategies and Development) – Institute of Economics, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ABSTRACT: Since the 90's, tax expenditures have been used as one of the main instruments for the Brazilian government to stimulate the national industry, with the payroll tax exemption adopted in the first year of Dilma Rousseff's administration (2011) as one of its greatest examples in recent times. At the same time these policies do not seem capable of reverting the visible deterioration of the sector, they imply a growing loss of public revenues directly linked to the financing of social protection in Brazil. This study analyzes the impacts of this payroll tax exemption on competitiveness and social policy in the country, based on the course of tax waivers, exports, imports and labor market in two of the first industrial activities that received the benefit – clothing and leather/footwear. The results sustain the hypothesis that this policy, as well as tax expenditures in general in Brazil, have a “spurious nature”, characterized by its incapacity to promote long-term economic gains and social progress.

Key words: Tax Policy, Social Policy, Competitiveness, Tax Expenditures, Labor cost.

INDICE

Introdução

Capítulo 1: Custos do trabalho, crescimento industrial e desenvolvimento econômico

1.1 Delimitação teórica

1.1.1 A relevância da indústria para o desenvolvimento econômico

1.1.2 Competitividade e padrões de acumulação capitalista

1.2 Relações entre custo do trabalho e crescimento industrial no século XX

1.2.1 A dinâmica industrial dos centros

1.2.2. A dinâmica da industrialização periférica

1.3. Competitividade industrial e custos do trabalho no mundo globalizado

1.3.1 Novos paradigmas de competitividade industrial

1.3.2 Reorganização industrial e mudanças no mercado de trabalho

1.4 Comparação internacional entre custo do trabalho e desempenho econômico

Capítulo 2: Incentivos à competitividade industrial no Brasil

2.1 Trajetória da indústria brasileira de 1930 a 2015

2.1.1 1930 a 1970: o “salto qualitativo”

2.1.2 Anos 80 e 90: interrupção do crescimento e recuperação incompleta

2.1.3 Século XXI: retração e perdas de competitividade

2.2 Incentivos tributários como instrumento de política industrial

2.2.1 O conceito de incentivos

2.2.2 Retomada das políticas industriais e o uso de incentivos tributários

2.3 Evolução dos gastos tributários federais de 1997 a 2015

Capítulo 3: A política de desoneração da folha de pagamentos

3.1 A lógica bismarckiana do financiamento da Previdência Social

3.2 Histórico da desoneração da folha no Brasil

3.3 A desoneração da folha no Plano Brasil Maior (DFP)

3.4 Impactos na competitividade, emprego e política social

3.4.1 Efeitos sobre a competitividade e o emprego: estudo de caso dos setores de vestuário e couro-calçados

3.4.2 Impactos na política social

Conclusão

Referências bibliográficas

Anexos

GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento industrial e custo por trabalhador na manufatura, grupos selecionados, anos 80 e 90

Gráfico 2: Crescimento industrial e custo por trabalhador na manufatura, grupos selecionados, anos 90 a 2013

Gráfico 3: Produtividade do trabalho e custo por trabalhador na manufatura, grupos selecionados, anos 80 e 90

Gráfico 4: Produtividade do trabalho e custo por trabalhador na manufatura, grupos selecionados, anos 90 a 2013

Gráfico 5: Exportações de manufaturados e custo por trabalhador, grupos selecionados, anos 80 e 90

Gráfico 6: Exportações de manufaturados e custo por trabalhador, grupos selecionados, anos 90 a 2013

Gráfico 7: Custo por trabalhador na manufatura, países selecionados, 1996 a 2012

Gráfico 8: Brasil, Taxa de crescimento do PIB e participação da indústria de transformação, 1950 a 2013

Gráfico 9: Brasil, Produção Física Industrial, variação média anual, 2003-2012

Gráfico 10: Brasil, Balanço de Pagamentos e Saldo Comercial (total e por intensidade tecnológica), 1996 a 2014

Gráfico 11: Brasil, variação dos coeficientes de penetração e exportação, 1996-2013

Gráfico 12: Brasil, Taxa de câmbio Real/Dólar, 1995-2015

Gráfico 13: Brasil, Taxa básica de juros, 1996-2015

Gráfico 14: Brasil, Carga Tributária e bases de incidência, 2002-2013

Gráfico 15: Brasil, salário mínimo e rendimento médio real, 2001-2015

Gráfico 16: Brasil, Gastos Tributários estimados, 1997-2015

Gráfico 17: Brasil, Gastos Tributários por rubrica, média anual, 1997-2015

Gráfico 18: Brasil, Gastos Tributários, nº de modalidades por tributo, 1997-2015

Gráfico 19: Brasil, Gastos tributários relativos às contribuições sociais, 1997-2015

Gráfico 20: Brasil, Gastos tributários por Função Orçamentária, 2004-2015

Gráfico 21: Brasil, câmbio real, renúncias sobre a folha de pagamentos, exportações e importações de vestuário

Gráfico 22: Brasil, câmbio real, renúncias sobre a folha de pagamentos, exportações e importações de couro-calçados, 2001 a 2015

Gráfico 23: Brasil, criação anual de empregos na economia, Indústria de Transformação e setores de vestuário e couro-calçados, 2010-2014

Gráfico 24: Brasil, salário médio mensal na economia, Indústria de Transformação e setores de vestuário e couro-calçados, 2007-2014

Gráfico 25 Brasil, resultados do RGPS e do Orçamento da Seguridade, renúncias previdenciárias e sobre a Folha de Pagamentos¹, 2009-2014

Gráfico 26: Brasil, Renúncias da desoneração da folha¹ como proporção dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 2012-2015

Gráfico 27: Brasil, Gastos Tributários como proporção dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 2000, 2005 e 2012-2015

TABELAS E QUADROS

Tabela 1: Arrecadação total do RGPS, participação de empregados e empregadores, 2005 e 2008-2013

Quadro 1: Posição dos países segundo maior custo por trabalhador na manufatura, países selecionados pela OIT, 2000 e 2012

Quadro 2: Brasil, taxa de crescimento do PIB e do valor adicionado pela Indústria total e de Transformação, 2000-2013

Quadro 3: Brasil, Indicadores industriais em setores selecionados, variação média anual, 2003-2014

Quadro 4: Brasil, incentivos tributários da PITCE, PDP e Plano Brasil Maior, segundo tributo e finalidade

Quadro 5: Brasil, Taxa de Crescimento dos Gastos Tributários, 1997-2015

Quadro 6: Brasil, crescimento anual médio dos gastos tributários por rubrica, 1997-2015

Quadro 7: Brasil, Gastos Tributários Federais, total e sobre contribuições sociais, 1995-2015 (R\$ bilhões de 2014)

Quadro 8: Brasil, estimativa de renúncias da desoneração da folha de pagamentos segundo diferentes fontes, 2012-2017

Quadro 9: Brasil, resultados do RGPS e do Orçamento da Seguridade Social, 2008-2014

Quadro 10: Brasil, Gastos Tributários Totais (GTs)¹ e desoneração da folha (DFP) como proporção dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, 2000, 2005 e 2012-2015

Quadro 11: Brasil, Desvinculação de Receitas da União (DRU), 2006-2013

Quadro 12: Brasil, Gastos Sociais, Tributários e com Juros da dívida pública, 2013

SIGLAS

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AFRRM – Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED – Cadastro Geral de Empresas
CIDE – Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
CNI – Confederação Nacional da Indústria
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL – Contribuição Sobre o Lucro Líquido
DFP – Desoneração da Folha de Pagamentos
DIT – Divisão Internacional do Trabalho
DRU – Desvinculação de Receitas da União
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI – Fundo Monetário Internacional
GT – Gastos Tributários
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS – Instituto Nacional da Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF – Imposto de Renda à Pessoa Física
IRPJ – Imposto de Renda à Pessoa Jurídica
ITR – Imposto Territorial Rural
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MFAZ – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS – Ministério da Previdência Social
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial de Comércio
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP – programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBM – Plano Brasil Maior
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSI – Programa de Sustentação do Investimento
RAIS – Relatório Anual de Informações Sociais
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior
SOF – Secretaria de Orçamento Federal
SPE – Secretaria de Política Econômica
UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

INTRODUÇÃO

A Desoneração da Folha de Pagamentos, importante política de renúncia tributária adotada no Brasil em 2011 pelo governo Dilma Rousseff, foi exaltada por grande parte dos setores público e privado no momento de sua adoção, sendo considerada medida necessária e eficaz para contrarrestar a progressiva perda de competitividade da indústria nacional. Segundo a Organização Mundial de Comércio, os produtos manufaturados correspondiam a mais de metade do valor das exportações brasileiras no ano 2000, com 57%, peso este que se reduziu a 37% em 2013. Entretanto, a natureza dessa política não é inovadora, na medida em que pertence a um vasto rol de benefícios tributários que vêm, desde os anos 90, se consolidando como um dos principais instrumentos de estímulo do Estado à atividade produtiva. A crescente importância destes incentivos se torna ainda mais evidente a partir de 2008, quando passam a ser amplamente utilizados por diversos países – inclusive o Brasil – no combate aos efeitos recessivos da grave crise internacional iniciada naquele ano.

Grande parte dos benefícios ao capital produtivo brasileiro é concedida com base na renúncia a recursos originalmente destinados ao financiamento de políticas sociais no país. Estas, por sua vez, constituem-se em elementos fundamentais para superar a condição, grave e aparentemente paradoxal, de um país que conjuga uma das primeiras posições dentre as maiores economias mundiais, com o 6^a maior PIB em 2013 (FMI), e uma das sociedades menos igualitárias do planeta, apresentando no mesmo ano o 14^o maior índice de desigualdade de renda dentre 151 países (PNUD, 2014).¹

Considerando que tais políticas se dão sob uma agenda social-desenvolvimentista que embasou a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência em 2003, fundamentado na construção de um modelo de crescimento econômico com inclusão social, o presente trabalho busca refletir sobre até que ponto as atuais políticas de desoneração são compatíveis com o alcance de tal objetivo. Procura-se avaliar em que medida as desonerações destinadas a ensejar a competitividade industrial são capazes de induzir melhorias sustentáveis da inserção externa e a que preço, especialmente do ponto de vista do financiamento das políticas sociais, inferindo o lugar atribuído às últimas nesta estratégia de desenvolvimento.

¹ Medida pela desigualdade na distribuição de renda com base em pesquisas domiciliares.

Para isso, são comparadas, através de análises descritivas, a evolução da recente política de desoneração da folha de pagamentos e das renúncias tributárias em geral com a trajetória de indicadores de finanças públicas e do sistema de Proteção Social, emprego, exportações e importações no país, priorizando o período pós-2000. As indústrias nacionais de vestuário e couro-calçados servem como estudo de caso para observações específicas dos impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre a competitividade, subsidiando conclusões em nível mais agregado.

A hipótese defendida é de que os ganhos derivados destas desonerações tributárias, incluindo a da folha de pagamentos, possuem natureza fortemente *espúria* (FAJNZYLBER, 1988) – isto é, são incapazes de garantir melhorias sustentáveis na inserção internacional e compatíveis com o objetivo da inclusão social. A primeira justificativa para isso advém de sua expansão em paralelo à continuidade de obstáculos sistêmicos que há décadas prejudicam a competitividade brasileira, conferindo-lhes efetividade duvidosa no longo prazo; a segunda reside no fato de que estes benefícios se apoiam no esvaziamento de recursos públicos, principalmente da Seguridade Social, prejudicando o financiamento de políticas voltadas à garantia de direitos essenciais e redução da pobreza e desigualdade no país.

Assumindo a desoneração da folha de pagamentos como instrumento para reduzir os custos do trabalho e estimular a competitividade das indústrias nacionais, o primeiro capítulo justifica a importância atribuída à preservação e expansão da indústria de transformação para o objetivo do desenvolvimento econômico. Apresenta ainda os marcos teóricos que orientam as relações entre custo trabalhistas, crescimento e competitividade industrial estabelecidas ao longo do trabalho. Em seguida, aborda a evolução destas relações ao longo do século XX no sistema capitalista, contrapondo os modelos de desenvolvimento industrial característicos dos países centrais e periféricos (PREBISCH, 1949) e ressaltando, em especial, os diferentes papéis desempenhados pela remuneração da mão-de-obra em cada um deles. Discute, então, os paradigmas norteadores destas relações no século XXI, significativamente transformadas pela globalização, buscando explicar por que o barateamento da mão-de-obra parece ter se tornado um imperativo do período. Por fim, apresenta uma análise comparada entre custos do trabalho e indicadores de desenvolvimento econômico para diferentes grupos de países, salientando a ausência de conclusões que apontem numa única direção entre as variáveis.

No segundo capítulo, a trajetória da industrialização brasileira desde os anos 30 embasa o apontamento de crescentes evidências em favor da ideia de deterioração estrutural e perda de competitividade do setor nas últimas duas décadas. Tal cenário, por sua vez, contextualiza a crescente importância das desonerações tributárias como instrumento de política industrial do governo na tentativa de reverter esta situação. Esta tendência é ilustrada através da apresentação dos três principais planos formulados com tal propósito durante o período 2000-2010 e dos principais dispositivos de renúncia tributária criados ou majorados por cada um. Por fim, é apresentada a evolução das desonerações tributárias federais de 1997 a 2015, com base em dados da Receita Federal do Brasil, de forma a corroborar estas afirmações.

O terceiro capítulo se vale dos dois temas previamente discutidos – custos do trabalho e desonerações tributárias – para tratar especificamente dos incentivos à indústria nacional concedidos por via de desonerações destinadas à compressão do preço da mão-de-obra, modalidade em franca expansão. Caracteriza, então, seu maior exemplo em tempos recentes, a política de desoneração da folha de pagamentos implementada a partir de 2011 pelo governo Dilma Rousseff. Em seguida, busca analisar sua capacidade de alcançar os objetivos propostos, sobretudo a elevação da competitividade e do emprego, tomando como estudo de caso o desempenho das indústrias de vestuário e couro-calçados. Por fim, infere os possíveis impactos produzidos pela desoneração da folha e pela concessão de benefícios tributários em geral sobre o processo de inclusão social no país, analisando seus potenciais efeitos sobre a capacidade de financiamento de políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais e sobre o nível de regressividade da estrutura tributária brasileira.

Como conclusão, tais elementos servem de subsídio para contrapor custos e benefícios associados às desonerações tributárias em uma perspectiva de longo prazo e abrangente, capaz de incorporar não só a dimensão econômica como social. A qualificação dos potenciais ganhos delas provenientes é debatida com base na importância de se efetivar no país um processo de crescimento econômico com inclusão social e de se reconfigurarem políticas incompatíveis com tais objetivos. Ao final, são apresentadas as referências bibliográficas.

CAPÍTULO 1

Custos do trabalho, crescimento industrial e desenvolvimento econômico

Grande parte dos atuais incentivos concedidos ao setor industrial pelo governo brasileiro encontra-se pautada em uma lógica de crescimento e competição que emerge no final do século XX, quando uma série de transformações nas condições de produção e concorrência global passam a exercer forte pressão por mudanças na organização do setor e adaptação a este novo contexto. Dentre as mudanças pleiteadas, encontra-se o rebaixamento dos custos do trabalho, supostamente necessária para elevar a capacidade de concorrência das empresas e estimular o desenvolvimento econômico. A recente política de desoneração da folha de pagamentos, bem como uma série de políticas de natureza semelhantes adotadas no Brasil principalmente a partir dos anos 90, atestam a atualidade deste raciocínio em âmbito nacional.

A relação entre custo do trabalho, crescimento industrial e desenvolvimento econômico é tema deste capítulo, que procura explorar sua evolução ao longo dos séculos XX e XXI no sistema capitalista, contrapondo diferentes dinâmicas observadas, e discutir suas características no mundo contemporâneo. A primeira seção apresenta os marcos teóricos que norteiam a exposição. A segunda seção contrasta a dinâmica entre as relações de trabalho e o processo de industrialização dos países atualmente mais avançados com posteriores experiências de *catching up*, contextualizando a elevação do preço da mão-de-obra como uma derivada do aumento dos ganhos de produtividade no âmbito de um novo marco que prioriza vantagens competitivas (PORTER, 1999) em detrimento das vantagens comparativas (RICARDO, 1817; OHLIN, 1933). A terceira seção retrata as transformações no final do século XX responsáveis pela reconfiguração global destas relações, discutindo os novos paradigmas de competitividade industrial emergentes e a centralidade concedida à exploração de vantagens localmente diferenciadas, como menores custos de remuneração do trabalho. Por fim, é apresentado um estudo comparativo, com base em dados de custos do trabalho e indicadores de desenvolvimento industrial obtidos de organizações internacionais, na busca por relações empíricas entre baixos custos da mão-de-obra e melhor desempenho econômico ao redor do mundo para os anos de 1980 a 2010.

1.1 Delimitação Teórica

1.1.1 A relevância da indústria para o desenvolvimento econômico

Inúmeras são as abordagens que tratam da importância do setor industrial para o desenvolvimento econômico e elevação das condições de vida da população. Nicholas Kaldor, um dos maiores expoentes no tema, buscava enfatizar sua capacidade singular na promoção de encadeamentos produtivos, por ser o setor que mais demanda e oferta insumos na economia, além de possibilitar a exploração de grandes economias levando a um ciclo positivo entre aumentos de demanda, produto e produtividade, com a disseminação destes ganhos de eficiência para o restante da economia (KALDOR, 1966, 1970, *apud* LAMONICA & FEIJÓ, 2013, p. 98). Com base na perspectiva kaldoriana, Feijó *et. al.* (2005, p. 3) apontam para uma elevada correlação empírica entre o ritmo de crescimento da Indústria de Transformação (IT) e do Produto Interno Bruto (PIB) em âmbito internacional, verificando, para o período de 1990 a 2003, grande disparidade entre as baixas médias de crescimento anual de ambas as variáveis no Brasil (1,6% para a IT e 2,6% para o PIB) e na América Latina (2% e 2,7%, respectivamente) contra elevado desempenho para ambas na região asiática (10% na IT e 7,6% no PIB).

Já a teoria estruturalista (PREBISCH, 1949; PINTO, 1970; FURTADO, 1973) foca na industrialização como elemento central na superação do subdesenvolvimento econômico, considerando de forma especial as especificidades da inserção latino-americana no sistema capitalista global. Segundo esta visão, o avanço na industrialização permite a superação de entraves estruturais que impedem o desenvolvimento social e econômico de países relativamente atrasados, como baixa diversidade produtiva, especialização na exportação de produtos primários de baixo valor agregado e conteúdo tecnológico, atraso institucional e elevada heterogeneidade tanto produtiva (*i.e.*, disparidades nos níveis de produtividade dos diferentes setores econômicos) como social (derivada elevada desigualdade das condições de vida da população, que guarda forte relação com os salários próximos ao nível de subsistência ofertados para uma massa virtualmente ilimitada de mão-de-obra). Na ausência de ações externas modificadoras deste *status quo*, como a atuação do Estado promovendo a industrialização, estas condições tendem a manter uma situação permanentemente desfavorável em relação aos países exportadores de manufaturados, dada pela assimetria e tendência de deterioração dos termos de troca, produzindo sucessivos déficits nas

contas externas, inflação crônica, vulnerabilidade macroeconômica, perpetuação do subemprego e contínua reprodução das condições de atraso.

Dessa forma, o subdesenvolvimento² aparece na teoria estruturalista como uma condição e não uma etapa para se alcançar o desenvolvimento, havendo tendência à reprodução contínua do abismo entre as condições produtivas e sociais nas nações periféricas frente às desenvolvidas, fortemente ligada à questão da dependência tecnológica. A expansão do setor industrial entra então como um modificador desta dinâmica, pela maior incorporação e disseminação do progresso técnico na estrutura produtiva, geração de encadeamentos virtuosos e elevação da produtividade e do nível de renda médio da economia, portanto elemento central na superação desta condição. Em virtude da relevância e complexidade do processo de industrialização, o Estado tem o papel de conduzi-lo, haja vista sua capacidade ímpar de planejamento e articulação entre os diversos segmentos produtivos e grupos sociais.

Embora a dinâmica do desenvolvimento industrial tenha sofrido significativos revezes desde estas formulações, o setor permanece no centro das discussões contemporâneas sobre desenvolvimento econômico e social. O Relatório de Desenvolvimento Industrial da UNIDO (2013) reitera a importância do setor manufatureiro para a acumulação de capital, exploração de economias de escala, incorporação de novas tecnologias e incentivo a mudanças tecnológicas, caracterizando-o como o núcleo do crescimento econômico e da transformação estrutural. A possibilidade de gerar novas atividades de elevado crescimento, alçar a produtividade e o valor adicionado e acumular retornos crescentes de escala são mostrados como requisitos para a criação sustentada de empregos e ativação de um ciclo virtuoso de desenvolvimento através do estímulo à produção e ao mercado de trabalho, que elevam a renda e conseqüentemente a demanda por manufaturados. (*op. cit.*, p. 1)

Mesmo considerando o fenômeno relativamente recente de *desindustrialização*, abordado no capítulo 2, que remete à retração da participação do setor na economia em escala global principalmente em favor dos serviços, Araújo *et. al.* (2012, p. 425) apontam para a imprescindibilidade da indústria nestas novas estruturas econômicas,

² Conforme Celso Furtado, o conceito de subdesenvolvimento faz referência a “*situações em que aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação do nível de vida médio da população*” (apud DE PAULA *et. al.*, 2015, p. 175). Para ele, esta condição “*nada tem a ver com a idade de uma sociedade ou país. (...) O subdesenvolvimento está ligado a uma maior heterogeneidade tecnológica, a qual reflete a natureza das relações externas deste tipo de economia.*” (FURTADO, 1974, p. 17)

constituindo-se em fornecedoras centrais dos insumos das atividades terciárias e materializadoras de conceitos, inovações tecnológicas e infraestruturas fundamentais ao seu funcionamento.

1.1.2 Competitividade e padrões de acumulação capitalista

Desde os primórdios da Revolução Industrial, ainda no século XVI, o crescimento da indústria vem impondo grandes transformações nos planos econômico e social, analisadas pela Ciência Econômica através de diferentes perspectivas e periodizações. Assim, faz-se relevante explicitar as referências escolhidas para exposição deste processo ao longo dos séculos XX e XXI, tema da próxima seção. Considerando a elevada complexidade da matéria, ressalta-se que o arcabouço escolhido busca servir de guia para uma análise mais clara, sem implicar necessariamente na invalidação de outras abordagens.

Como se buscará mostrar, a contínua transformação da organização mundial da produção e das relações de troca entre os países modificam os potenciais determinantes da competitividade externa das empresas, e no final do século XX tais transformações concederam aos custos da mão-de-obra maior destaque como fator determinante desta competência. Entende-se por “competitividade” o conceito de Fajnzylber (1988, p. 7), que se refere à capacidade de um país em sustentar e expandir sua participação nos mercados internacionais, a qual pode ser estimulada através de uma variada gama de políticas com implicações diferenciadas em termos econômicos e sociais. A expansão da competitividade induzida por ganhos de produtividade e incorporação de progresso técnico, que permite uma melhoria sustentável da performance internacional e elevação do nível de vida da população, caracteriza a competitividade dita “virtuosa”. Já melhorias associadas a alívios comerciais de curto prazo, como aqueles viabilizados pela desvalorização cambial ou precarização das condições ambientais e de trabalho, implicam prejuízos ao desenvolvimento socioeconômico de longo prazo, sendo por isso designados como avanços de competitividade “espúria” (que designa algo não genuíno, suposto ou hipotético).

Apesar da noção usual de competitividade estar orientada para o setor externo, focada na capacidade de concorrência das exportações nacionais frente à oferta de outros países – a chamada “competitividade externa”, é importante complementá-la

com a sua noção de “competitividade interna”, que considera o poder da produção nacional em competir contra produtos importados dentro de suas próprias fronteiras (MARIOTTO, 1991, p. 46).

A discussão dos fatores determinantes da competitividade leva à contraposição de duas perspectivas, a teoria das vantagens comparativas (RICARDO, 1817; OHLIN, 1933) e das vantagens competitivas (PORTER, 1999). Sinteticamente, a teoria das vantagens comparativas afirma que a organização mais vantajosa possível do comércio internacional é aquela na qual os países se especializam em um dado tipo de produção de acordo com as disponibilidades dos fatores produtivos locais. Sua aceitação implica na defesa do livre comércio entre as nações, da especialização de cada nação na exportação de bens cuja produção requer uso intenso dos recursos localmente mais abundantes e da limitação do governo ao papel de árbitro e regulador. (MARIOTTO, 1991, p. 44)

Em oposição, a teoria das vantagens competitivas advoga que é possível *adquirir* ou *criar* competências em setores promissores, ao invés de simplesmente aceitar a dotação presente de recursos. Segundo Porter (1990, *apud* MARIOTTO, *op. cit.*, p. 46), por exemplo, cada nação tem certas características que ajudam suas indústrias a se tornarem aptas a inovar rapidamente na tecnologia e nos métodos, ganhando capacidade de concorrência no mercado internacional. A criação de vantagens competitivas pode ser considerada, nesse sentido, fruto do encontro entre o esforço das empresas em nível microeconômico com um ambiente propício à sua promoção, determinado por fatores como a capacidade da economia em transformar suas dotações básicas em vantagens especializadas (pela forma como são utilizados, desenvolvidos ou até criados fatores como recursos naturais, educação e infraestrutura), condições de demanda (tamanho e nível de exigência do mercado consumidor), grau de desenvolvimento de setores correlatos e condições de organização e concorrência empresarial. Nessa perspectiva, o papel do Estado deve ser o de incentivar a produtividade crescente dos recursos da nação, através de educação e treinamento, estímulo à pesquisa e desenvolvimento, criação de infraestrutura ou até mesmo através de programas de compras governamentais.

A contraposição de lógicas distintas de acumulação capitalista no último século, instrumento para discutir as possíveis relações entre trabalho, crescimento industrial e desenvolvimento econômico estabelecidas desde então, partem da sistematização de

Lipietz (1987, 1997), cujos conceitos e conclusões relevantes para esta análise convergem com outras abordagens como as de Pochmann (2000, 2008) e autores estruturalistas, especialmente Fajnzylber (1988), Prebisch (1949) e Furtado (1973). Em todas elas, estão explícita ou implicitamente presentes os conceitos de “relações centro-periferia”, “modelos de organização produtiva capitalista” e “Divisão Internacional do Trabalho”, esclarecidos a seguir.

A noção de “centro-periferia” remete ao núcleo do pensamento estruturalista latino-americano, caracterizado pela análise da economia capitalista enquanto um sistema único e interdependente, marcado por profundas assimetrias no nível de vida e na dinâmica de crescimento dos países mais industrializados, os “centros”, em relação aos demais, a chamada “periferia”. O distanciamento entre estas duas esferas se deve ao contraste nos perfis estruturais destas economias, como o grau de diversificação e de integração do aparelho produtivo, de homogeneidade entre os níveis de produtividade setoriais, da natureza dos bens produzidos para o comércio mundial e das condições de investimento e crédito, que determinam diferentes níveis de renda, capacidade de acumulação e de criação científico-tecnológica, abismo este agravado pelo comportamento dos preços relativos no comércio internacional. Conforme Pinto (1976, p. 74), isto caracteriza uma situação em que

Contrastam-se os diferentes graus de intensidade com que se propagam os modos ocidentais de produção, com a lenta e irregular transmissão desse processo desde os países originários ao resto do mundo. Daí (...) a tendência à concentração das conquistas no polo avançado, enquanto a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, [tem] escassa participação no melhoramento da produtividade. Em poucas palavras, concentração de um lado, marginalização (relativa e absoluta) do outro.

Embora inicialmente associada à dualidade entre um centro exportador de produtos industriais e uma periferia exportadora de bens primários (matérias-primas), a substancial industrialização de parte deste último grupo não implica necessariamente numa invalidação da teoria, mas sim em sua atualização para abarcar novas dimensões, como a noção de “semi-periferia”. Conforme Pochmann (2000, p. 4), esta serve para categorizar países que, embora tenham apresentado relevantes avanços socioeconômicos, permanecem com forte manutenção da dependência tecnológica frente aos centros (e, portanto, do *status* de subordinação previamente estabelecido).

As referências a “modelos de organização produtiva” aludem a métodos de organização da produção capitalista desenvolvidos ao longo dos séculos XX e XXI,

mais especificamente aqueles conhecidos como Taylorismo, Fordismo e Pós-Fordismo. O método “taylorista” pode ser entendido como a “*mecanização do trabalho sem introdução da maquinaria*” (DRUCK, 1999, p. 34), que se caracterizou por maior gerenciamento do trabalho e racionalização do processo produtivo, com segmentação entre atividades de “concepção” (planejamento e organização da produção) e “execução” (cumprimento de tarefas padronizadas e formalmente determinadas). Sua consolidação ocorreu especialmente nos Estados Unidos e em partes da Europa após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), trazendo significativos ganhos de produtividade nas fábricas onde foi aplicado. Na prática, o Taylorismo implicou em uma maior segregação dos indivíduos envolvidos na produção, principalmente entre as equipes de gerenciamento e de operacionalização, e, embora ainda fosse necessário certo nível de habilidade e conhecimento dos processos produtivos (isto é, qualificação da mão-de-obra), também significou certa expropriação da autonomia dos trabalhadores frente à produção. (LIPIETZ, 1987, p. 35; 1991, p. 104; 1997, p. 80)

Do ponto de vista do processo de trabalho em si, o Fordismo é considerado uma consequência da automação da produção sob a lógica taylorista, combinando a gerência racional do trabalho com o uso de tecnologia, que se materializa nas linhas de montagem para produção de bens padronizados em larga escala (DRUCK, 1999, p. 36; PIORE & SABEL, 1984, p. 20). Conforme Lipietz (1987, p. 71), a produção foi crescentemente fragmentada entre as atividades de (i) concepção, organização de métodos e engenharia, (ii) manufatura especializada, demandante de trabalho qualificado e (iii) montagem e execução de tarefas simples com baixo grau de conhecimento. Esta possibilidade de fragmentação é essencial para compreender o argumento da inferioridade do preço do trabalho como incentivador da industrialização, por oferecer às regiões menos desenvolvidas a oportunidade de atrair investimentos e modificar sua inserção no comércio internacional.

No entanto, o conceito de “modelo fordista” exacerba o mero plano do processo produtivo como no Taylorismo, sendo utilizado para descrever também a nova forma de regulação da sociedade que acompanhou sua ascensão. Neste, a industrialização, caracterizada pela produção e consumo de massa, passou a exigir um novo padrão de renda para garantir a ampliação do mercado, com a fundamental inclusão dos trabalhadores no sistema. Tal lógica marcou o desenvolvimento de países avançados

como os Estados Unidos a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), tendo entrado em crise na década de 70. (LIPIETZ, 1987)

Por fim, o pós-Fordismo emergiu da forte reestruturação na lógica produtiva por força de grandes avanços tecnológicos e níveis inéditos de integração internacional em meio à crise do antigo modelo fordista, marcando as últimas décadas do século XX. Enquanto as características dos modelos taylorista e fordista são relativamente comuns na literatura que trata sobre o tema, o pós-Fordismo é marcado por uma variada gama de tipologias e interpretações distintas a seu respeito. Ainda assim, alguns traços são apontados de maneira mais recorrente, como o aprofundamento da fragmentação dos processos produtivos característica do modelo fordista mediante variadas condições de envolvimento dos trabalhadores (mais ou menos benéficas aos mesmos), o aumento da flexibilização, terceirização e da precarização de grande parte dos vínculos empregatícios. (NAVARRO, 1991; ANTUNES, 1999; POCHMANN, 2000, 2008; LIPIETZ, 2003, 2011)

São apresentadas, a seguir, algumas análises sobre modelos de produção pós-fordistas segundo diferentes autores, cuja variedade parece apontar para múltiplas possibilidades de organização produtiva nesta fase.

Ainda plano conceitual, Piore & Sabel (1984) utilizam o termo “especialização flexível” para definir as características de um novo modelo produtivo capaz de solucionar a crise do sistema fordista, baseado na produção padronizada e em larga escala. Enfatizam, assim, a necessidade de reorientar a produção em direção a um esquema mais especializado e flexível (*i.e.*, capaz de reformulação contínua dos processos pelo rearranjo de seus componentes), organizada através de pequenas firmas integradas em rede, valendo-se de tecnologias avançadas e versáteis, além de passíveis de amplo manejo pelos trabalhadores – detentores, por sua vez, de níveis relativamente elevados de autonomia e qualificação.

No plano empírico, buscando analisar o que realmente se passou após a crise do Fordismo, Lipietz (1991, p. 109) identificou a elaboração de estratégias diferenciadas pelas empresas, algumas compatíveis com a lógica da “especialização flexível”, e papéis significativamente distintos atribuídos à classe trabalhadora. Segundo o autor, as estratégias emergentes visaram solucionar duas principais fontes de rigidez do antigo

regime fordista, o controle estrito da produção e as relações de trabalho fortemente reguladas.

Nessa interpretação, algumas propostas passaram a prover maior envolvimento dos trabalhadores nos processos produtivos para contornar esta primeira “restrição”, mantendo a estabilidade das relações de trabalho. Esta estratégia foi denominada “envolvimento negociado”, e procurava promover a “autonomia responsável” dos trabalhadores inserindo-os nos processos decisórios e estimulando seu comprometimento com a qualidade, produtividade e utilização das novas tecnologias na produção, em troca de garantias sociais e repartição dos ganhos produtivos. O autor aponta diferentes dinâmicas destas “negociações” entre trabalho e capital, que combinaram estas características de forma particular, como o “kalmalismo” sueco e o “toyotismo” japonês. Já as estratégias que visaram alterar as relações de trabalho tradicionais o fizeram com maior alienação dos empregados frente à produção e desregulamentação dos contratos, no que o autor denomina “modelo flexível”. A desregulamentação das relações de trabalho foi estimulada, dando maior poder à interação entre oferta e demanda de mão-de-obra (isto é, às forças de mercado) nas regras de contratação, demissão, formação do salário direto e alocação do salário indireto. Associado ao pagamento de salários mais baixos, maior risco de perda de emprego e baixo envolvimento dos trabalhadores, o modelo também é pejorativamente denominado “neotaylorismo” quando acompanhado do controle hierárquico da produção. As pressões pela flexibilização do mercado de trabalho atingiram em diferentes graus os Estados Unidos, Reino Unido e outras partes da Europa a partir dos anos 80, predominando sobre saídas características do “envolvimento negociado”, mais frequentemente observadas na Alemanha, Japão e países escandinavos. (*op. cit.*, p. 107).

A interpretação de Navarro (1991, p. 8) guarda semelhanças com as características do “modelo flexível” apresentado anteriormente. Para o autor, o pós-Fordismo implicou em “*mudanças na organização, administração e condução não só do processo de trabalho, mas da empresa em sua totalidade*” – o que significou, na prática, maior racionalização administrativa e gerencial e forte centralização do controle da produção *pari-passu* com a descentralização de sua execução, viabilizada através de inovações tecnológicas como processamento eletrônico de dados, computadores e microprocessadores. Nas “novas fábricas” com tais características, a organização baseada na esteira transportadora ou cadeia de montagem tipicamente fordista deu lugar

a tarefas de montagem em paralelo, sendo coordenadas por meio de sistemas informatizados, com a criação de grupos de trabalhadores semiautônomos e descentralização de tarefas nestes grupos. O autor também ressalta a existência de relações de trabalho mais competitivas, remuneradas conforme desempenho individual, e forte terceirização ou subcontratação de pequenas empresas.

Também Antunes (1999, p. 195) aponta para um novo tipo de produção industrial que se fundamentou no trabalho operário em equipe com multivariabilidade de funções, em processos horizontalizados, sendo a produção altamente vinculada à demanda (variada e heterogênea) e operada sob o princípio *just in time* (otimizador do tempo de produção no interior da fábrica, com manutenção mínima de estoques). Em meio a tais processos, ressalta a terceirização de grande parte da produção, desconcentração física das unidades produtivas e forte precarização das condições de trabalho. O autor critica até mesmo à lógica do “envolvimento negociado” (considerada, no senso comum, favorável aos trabalhadores), que a seu ver propôs incorporá-los na produção para atuar de acordo com os interesses do capital.

Por fim, o conceito de Divisão Internacional do Trabalho (DIT) corresponde à ideia de uma estrutura internacional diferenciada em termos da alocação de fatores produtivos e intercâmbio da produção – *grosso modo*, a maneira pela qual a produção de bens e serviços se distribui e circula entre os diversos países do mundo. Suas diferentes fases apontam para uma relação inicialmente dicotômica entre países desenvolvidos exportadores de manufaturados e subdesenvolvidos fornecedores de mão-de-obra e matérias-primas, modificada significativamente pelo processo de industrialização de parte deste último grupo, promovendo uma diversificação destas relações para incluir trocas entre produtos industriais de distintos níveis de valor agregado e, mais recentemente, entre diferentes tipos de bens e serviços e etapas de uma mesma produção.

Sua primeira fase (Primeira DIT) derivou do crescimento do comércio internacional a partir da exploração de novos territórios por volta do século XVI e da emergência da Revolução Industrial no século XVIII, conformando uma situação de antagonismo entre países pioneiros na industrialização, produtores e exportadores de manufaturados, e países economicamente mais atrasados, especializados na provisão de matérias-primas com a qual financiavam a importação de bens industriais (PREBISCH, 1949; FURTADO, 1973). Pochmann (2000, p. 5) especifica tal configuração pela

liderança hegemônica da Inglaterra no processo de industrialização a partir da Primeira Revolução Industrial (1780-1820), cuja internalização foi restrita a um pequeno grupo de países durante a Segunda Revolução Industrial (1870-1910), com crescentes dificuldades de acesso à tecnologia e capital. Pode-se depreender, com base em Lipietz (1987), que durante esta fase o processo de acumulação esteve intensamente baseado em ganhos de escala, sem mecanismos de regulação *a priori* entre a expansão da produção e do mercado consumidor. Com isso, a importância dos países periféricos no funcionamento do sistema adviria não somente pelo fornecimento de matérias-primas mas também como mercado consumidor para o escoamento da produção manufatureira dos países centrais.

Este padrão dual – exportadores de primários *versus* manufaturados – foi rompido por um forte movimento de industrialização em algumas partes da antiga “periferia”, possibilitando a produção e exportação de manufaturados por um novo conjunto de países fora do tradicional “centro” capitalista, emergindo uma nova (segunda) fase da DIT. No entanto, ao menos em parte, o desequilíbrio entre o valor da produção dos grupos foi reproduzido pela maior especialização dos “novos países industrializados” ou da “semi-periferia” em ramos e produções com menor nível de agregação de valor e qualificação da mão-de-obra. Além disso, embora modificando antigas relações comerciais dicotômicas e fragmentando o chamado “Terceiro Mundo”³ em diferentes níveis de desenvolvimento, a nova DIT permaneceu coexistindo com relações comerciais características da fase anterior. (POCHMANN, 2000, p. 5; LIPIETZ, 1987, p. 70)

Assim como o conceito de Pós-Fordismo, o debate sobre a existência e características de uma Terceira DIT perde grande parte das descrições consensuais das fases anteriores. Para Lipietz (1991, p. 127; 2003, p. 24), a multiplicidade de modelos produtivos pós-fordistas aponta para uma nova divisão em função da separação entre um centro especializado em setores de tecnologias de ponta e mão-de-obra de alta qualificação, com base em melhores e mais rígidas condições de trabalho, e outro grupo de países organizados segundo o paradigma “neotaylorista”, dedicado a atividades banalizadas e intensivas em mão-de-obra, empregadas de forma cada vez mais flexível. Também Pochmann (2000, p. 11) ressalta um desequilíbrio de forças na nova fase de internacionalização no sentido da permanência, no conjunto dos países desenvolvidos,

³ Designação para países subdesenvolvidos.

das partes de comando e elaboração da produção, enquanto as etapas “físicas” foram deslocadas para países menos desenvolvidos, com forte atuação das transnacionais neste processo. Assim, permanecem nos centros as atividades associadas ao uso de tecnologias mais avançadas e melhores condições e remuneração do trabalho, intensivas em capital e conhecimento (como concepção, design, marketing, comercialização, administração, pesquisa e desenvolvimento e finanças), enquanto na “periferia” são realizadas as fases de execução, distribuição e montagem, atividades menos complexas envolvendo alta escala de produção, baixo custo unitário, simplificação tecnológica e rotinização de tarefas, com uso intensivo de mão-de-obra e recursos naturais.

Auxiliadas por estas delimitações teóricas, serão apresentadas a seguir algumas interpretações sobre a evolução das relações de produção e competição global ao longo dos séculos XX e XXI. A análise das dinâmicas da industrialização nos centros e na periferia, especialmente em relação ao papel exercido pela remuneração da mão-de-obra, contribui fortemente para o atual debate acerca dos fatores de estímulo ao desenvolvimento e ganhos de competitividade do setor.

1.2. Relações entre custo do trabalho e crescimento industrial no século XX

1.2.1. A dinâmica industrial dos centros

A elevação dos salários e melhoria das condições de trabalho foram elementos determinantes para o sucesso da dinâmica industrial observada nos países centrais durante grande parte do século XX, conforme mostram inúmeras referências à “Época de Ouro” do capitalismo central como em Lipietz (1987), Gentil (2006), Krugman (2007) e Lavinias & Simões (2015).

Do final da Segunda Guerra Mundial em 1945 até os anos de 1970, estas economias viveram uma fase de grande desenvolvimento social e econômico, com base na organização fordista da produção e elevada regulação do Estado. Com a complementaridade entre a ampla aceitação da intervenção estatal na economia para incentivar o crescimento e o pleno emprego através da regulação da demanda agregada, orientada pelas ideias de Keynes (1936), e a expansão de políticas para redução dos riscos e incertezas às quais se encontrava crescentemente exposta a sociedade industrial, formadoras do chamado “Estado de Bem-Estar”, emergiu o modelo conhecido como “Estado de Bem-Estar Keynesiano” (OFFE, 1984; JESSOP, 1993). Conforme Lavinias

& Simões (2015), o estabelecimento de uma relação de complementaridade entre as políticas econômicas e sociais do Estado, ao invés da habitual subordinação desta última, figura como explicação central para o sucesso deste modelo, com a garantia de bem-estar e patamares mínimos de renda a todos os indivíduos assegurando a manutenção da demanda agregada e expansão permanente da economia.

Lipietz (1987, p. 36) ressalta como virtuosidade do modelo sua eficiência em aliar o incentivo ao investimento produtivo, pela garantia de retornos constantes dos lucros capitalistas, com o fortalecimento dos mecanismos de vinculação entre a expansão da oferta e demanda, dando destaque àqueles que possibilitaram incluir trabalhadores ao consumo de massa pela incorporação de ganhos de produtividade aos salários. Nesse sentido, Gentil (2006, p. 79) mostra como o regime de acumulação (*grosso modo*, a alocação do produto social entre consumo e investimento) instaurado permitiu o estabelecimento de um “ciclo virtuoso” entre aumentos dos níveis de investimento, produtividade, emprego e renda, baseados na expansão do setor industrial – especialmente na produção de bens duráveis para o mercado interno. Em função desta resolução dos problemas de realização capitalistas em bases internas através de um modelo de consumo de massa bem regulado, os países desenvolvidos voltaram-se “para dentro” em termos de comércio internacional, caindo substancialmente seu nível de trocas com as economias periféricas (LIPIETZ, *op. cit.*, p. 58).⁴

Como exemplos dos mecanismos que permitiram a expansão da demanda interna concomitantemente à sua oferta, podem ser citados os acordos coletivos, aplicados a todos os empregadores de um determinado setor ou região (evitando a competição via baixos salários), o patamar de salário-mínimo estabelecido pelo Estado (com elevações periódicas do poder de compra), um sistema de seguro social financiado por contribuições compulsórias (garantindo a todos os assalariados uma renda permanente mesmo na ausência de remuneração direta devido à doença, aposentadoria ou desemprego) e relações salariais de longo prazo protegidas por leis trabalhistas, benefícios característicos do “Estado de Bem-Estar Social” (LIPIETZ, 1987, p. 37; Lavinias & Simões (2015, p. 1).

⁴ A título de ilustração, estimativas utilizadas pelo autor (*loc. cit.*) apontam que o percentual dos manufaturados franceses exportados para o resto do mundo passou de 23% em 1950 para em 18% em 1959, enquanto na Inglaterra esta queda foi de 23% para 19%.

O exemplo dos Estados Unidos, analisado por Krugman (2007), serve como uma ilustração adequada da dinâmica aqui referida. Em função de uma significativa redução da desigualdade de renda entre as décadas de 1920 e 1950, tanto entre a elite capitalista e a classe trabalhadora como entre os membros desta última, o autor mostra que a formação de uma grande “sociedade de classe média” foi acompanhada pelo período de maior crescimento econômico da história do país. A elevação das condições de vida de grande parte da população norte-americana caracterizou-se tanto pelo acesso a bens e serviços antes restritos às classes mais ricas, com explosão do consumo de massa, como pela apropriação de diversos benefícios assegurados pelos empregadores e pelo Estado:

Em meados dos anos cinquenta, a renda real após os impostos dos 1% mais ricos dos americanos era provavelmente 20% ou 30% inferior ao que tinha sido na geração anterior. (...) Enquanto isso, a renda real da família média tinha mais ou menos dobrado desde 1929. E a maioria das famílias não apenas tinha maior renda, também tinham mais segurança. Empregadores ofereceram novos benefícios, como seguro de saúde e planos de aposentadoria: antes da guerra apenas uma pequena minoria de americanos tinha seguro de saúde, mas em 1955 mais de 60% tinham pelo menos a forma mais básica de seguro (...). E o governo federal apoiava a nova segurança do emprego privado com benefícios cruciais como seguro-desemprego para trabalhadores demitidos e Seguridade Social para aposentados. (*op. cit.*, p. 41, tradução própria)

Na visão do autor, tal movimento de homogeneização social não pode ser explicado pela atuação das forças de mercado, especialmente tendo em vista que a distribuição primária da renda praticamente não se alterou no período (a renda bruta do setor corporativo dividia-se entre 67% para o trabalho e 33% para o capital em 1929, enquanto em 1955 ficou entre 69% e 31%). A seu ver, portanto, este momento de “Grande Compressão” foi causado essencialmente por políticas discricionárias do Estado, com destaque para o grande aumento da tributação sobre os mais ricos (maior taxa dos ganhos de capital, heranças e, principalmente, da renda pessoal do topo da distribuição, cuja alíquota passou de 24% nos anos 20 para mais de 90% nos anos 50), políticas de controle salarial e fortalecimento dos sindicatos. Contradizendo as alegações conservadoras da época, que destacavam os supostos desincentivos à produção provocados por tais políticas, foi sobre estas estruturas que se deu o grande progresso econômico do período entre 1947-1973, quando a renda da família média cresceu 2,7% a.a. – muito acima do patamar de 0,7% a.a. que se seguiu à nova conjuntura a partir dos anos 80. (*op. cit.*, p. 47)

1.2.2. A dinâmica da industrialização periférica

Aproximadamente durante o mesmo período em que os países avançados vivenciavam a chamada “Época de Ouro”, algumas nações da antiga “periferia” conseguiram avançar substancialmente no processo de industrialização, modificando a distribuição global do setor e dando origem a uma nova divisão internacional do trabalho. Entre as décadas de 1950 e 1980, estes países lograram promover a internalização de indústrias antes reservadas aos países centrais, através de projetos de desenvolvimento nacionais com estratégias de “substituição de importações” e abertura seletiva de mercados, elevada participação do Estado e subordinação das políticas fiscal e monetária aos objetivos do crescimento econômico; com frequência, no entanto, se mostraram incapazes de superar fragilidades que permitiriam a maior autonomia em relação aos países mais ricos, em especial a dependência tecnológica. (BIELSCHOWSKY *et. al.*, 2013; MEDEIROS, 2013)

Pode ser depreendido de Evans (2004) que a industrialização tardia de alguns países refletiu uma rejeição à crença na exploração de vantagens comparativas do tipo “ricardianas”, derivadas das dotações estáticas dos fatores produtivos, como chave para o desenvolvimento econômico; atestaram, ao contrário, um esforço para *construção* destas vantagens pelos agentes locais, embasadas principalmente na noção de que, no comércio internacional, o valor é adicionado nas fases que sucedem a extração da matéria-prima – ou seja, nas atividades de manufatura e serviços, “especialidades” dos países mais avançados.

Ao analisar o padrão de desenvolvimento do período em treze destes países – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Venezuela, China, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Indonésia, Tailândia e Rússia – Bielschowsky *et. al.* (2013) identifica como um dos poucos pontos em comum dentre as diversas experiências a existência de uma oferta praticamente ilimitada de mão de obra de baixa formação educacional, concluindo que tal característica teria facilitado o crescimento econômico mas incidido desfavoravelmente na transmissão de aumentos da produtividade aos salários e na redistribuição de renda – indicando, assim, um tipo de dinâmica diferente do processo verificado nos centros.

A teoria estruturalista dedicou-se intensamente ao estudo da relação entre mão-de-obra abundante, compressão dos salários e industrialização nos países menos

desenvolvidos, em especial na região latinoamericana. A importação de métodos de produção e consumo característicos das economias desenvolvidas, adaptados às condições dos centros e, portanto, capital-intensivos, seriam inadequados à absorção eficiente dos trabalhadores nas sociedades periféricas, de estrutura trabalho-intensiva, o que “*cria as condições para que os salários reais se mantenham próximos do nível de subsistência, ou seja, para que a taxa de exploração aumente com a produtividade do trabalho*” (FURTADO, 1973, p. 181). Assim, a oferta praticamente ilimitada de mão-de-obra, associada à incapacidade em se desenvolverem padrões de investimento compatíveis com a estrutura produtiva local, estaria no cerne das dificuldades de elevação dos salários na industrialização periférica (BIELSCHOWSKY *et. al.*, 2013, p. 144).

Tomando como exemplo o caso do Brasil, Tavares & Serra (1972) procuram mostrar que a compressão dos salários não foi somente uma tendência natural do modelo de crescimento via industrialização adotado pela periferia, mas exerceu papel central para o “sucesso” desta estratégia, ao contribuir para a expansão do consumo das camadas mais ricas da população.⁵ Como aponta Furtado (1981, p. 42, 47), a política de substituição de importações da região exigia um esforço de diversificação produtiva o qual, dissociado de autonomia tecnológica e baseado em um estilo de consumo “importado” dos centros (com estruturas econômicas e sociais profundamente diferentes), mostrava-se incompatível com o grau de acumulação alcançado na periferia. Deste modo, as condições locais de industrialização geravam uma “estreiteza de mercado” solucionada via expansão do poder de compra de bens duráveis pelas classes mais ricas, possibilitado em grande medida pela concentração de renda e repressão dos ganhos dos trabalhadores. Adicionalmente, a ausência de recursos compatíveis com a diversificação levava a uma dispersão dos investimentos, impedindo o aproveitamento pleno das tecnologias empregadas e produzindo efeitos negativos sobre a produtividade e competitividade externa da periferia no longo prazo.

Durante o esforço de promoção da indústria por determinadas “economias periféricas”, a ausência de mecanismos de regulação salarial e incorporação dos trabalhadores equiparáveis aos dos países desenvolvidos também é exposto por Lipietz (1987). Segundo o autor, este modelo, “*que implicava a parcial e frequentemente*

⁵ “Sucesso”, entre aspas, na medida em que o modelo adotado, embora levando a um período de elevado crescimento e expansão industrial, não foi capaz de romper por completo com o subdesenvolvimento.

ilusória adoção do modelo central de produção e consumo mas não de suas correspondentes relações sociais, falhou para entrar no ciclo virtuoso do Fordismo central” (op. cit., p. 61). Na discussão sobre as causas desta “falha”, além da subordinação tecnológica e restrições do Balanço de Pagamentos, o autor destaca as limitações criadas por um mercado interno altamente restrito, com elevada estratificação social e resistência ao consumo de artigos padronizados – questão que não poderia ser solucionada pelo aumento das exportações, tendo em vista a incapacidade dos diferenciais salariais em compensar a menor produtividade da produção periférica e ampliar sua competitividade internacional (op. cit., p. 60). Pode-se inferir, assim, o papel desempenhado pela manutenção de salários relativamente baixos na configuração destas restrições de mercado, profundamente distinto do papel dinamizador que o poder de compra dos trabalhadores exerceu nas economias centrais.

Esta emulação “imperfeita” dos regimes centrais pode ser exemplificada pela evolução da legislação trabalhista no Brasil no período, abordada por Martins & Molinaro (2013, p. 1670), que a despeito de avanços significativos a partir da década de 30 e a institucionalização de diversos direitos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, como direito à Carteira de Trabalho, salário mínimo, férias anuais, Previdência Social, segurança e saúde do trabalho, exibiu uma relação assimétrica entre capital e trabalho e uma política pública pouco integrada e de baixa cobertura, restrita aos trabalhadores urbanos e cooptadora da atuação sindical.

Em relação ao comportamento das empresas multinacionais neste período, Pochmann (2000, p. 7) recorda uma fase de instalação de empresas europeias e norte-americanas em países menos desenvolvidos, como África do Sul, Argentina, Brasil, México e Coreia, pautada nos objetivos de ampliação de mercado e escalas de produção. A instalação de filiais dentro dos territórios periféricos, nesta fase, frequentemente aproveitou vantagens oferecidas pela orientação desenvolvimentista e protecionista dos Estados locais e se deu com subordinação das empresas estrangeiras às diretrizes destes governos, mantendo condições de trabalho compatíveis com aquelas praticadas nas matrizes.

Considerando as dinâmicas dos países centrais e daqueles de industrialização retardatária aqui relatadas, pode-se dizer que, de modo geral, o diferencial de salários em relação aos centros não desempenhou um papel central enquanto motor da industrialização periférica neste período, aparecendo como uma tendência ou aspecto

“secundário”, compatível com a estrutura socioeconômica destas economias e com o padrão de desenvolvimento adotado em muitas destas experiências.

1.3. Competitividade industrial e custos do trabalho no mundo globalizado

1.3.1. Novos paradigmas de competitividade industrial

A partir dos anos 70, grandes mudanças no contexto internacional e na lógica produtiva afetaram profundamente os determinantes da competitividade e das relações de trabalho no mundo capitalista. Em contraste com setores industriais nacionalmente integrados, que marcou a difusão da industrialização do pós-guerra, a nova lógica de produção e comércio internacional caracterizou-se pela intensa fragmentação da produção ao redor do mundo para o aproveitamento de vantagens localmente oferecidas, com a constituição de cadeias produtivas internacionalizadas, comandadas pelas empresas multinacionais. (MEDEIROS, 2013) Ao mesmo tempo, surgiram como tendências marcantes no mercado de trabalho uma grande pressão por desregulamentação dos contratos e aumento na terceirização e flexibilização dos vínculos, apontando para uma maior precarização de grande parte dos trabalhadores (NAVARRO, 1991; ANTUNES, 1999; POCHMANN, 2000, 2008).

Esta “reorientação” deve ser entendida dentro do contexto das transformações que marcam as últimas três décadas do século XX, em especial: a revolução tecnológica baseada na informação e telecomunicação, com renovação da base técnica industrial do antigo paradigma metal-mecânico-químico, tipicamente fordista, para novos segmentos de microeletrônica, telecomunicações, biotecnologia e novos materiais; a redução dos custos de transporte e comunicação; a ascensão do ideário neoliberal, fortemente calcado na liberalização comercial e desregulamentação dos mercados financeiro e trabalhista; a forte centralização de capitais e formação de grandes conglomerados empresariais; e a resolução de conflitos políticos, com integração de grandes mercados consumidores e força de trabalho ao sistema capitalista. (BANCO MUNDIAL, 1995; POCHMANN, 2008; MEDEIROS, 2013; AREND, 2014)

Estas viabilizaram um momento de aproximação sem precedentes em múltiplas dimensões, dando origem à noção contemporânea de “globalização”. Stiglitz (2002, p. 9) define o fenômeno como “*a maior integração dos países e pessoas no mundo, que foi trazida pela enorme redução dos custos de transporte e comunicação, e a quebra de*

barreiras artificiais ao fluxo de bens, serviços, capital, conhecimento e (em menor grau) pessoas através de fronteiras”. A Organização Internacional do Trabalho (2004, p 24) menciona os efeitos combinados entre políticas de redução de barreiras nacionais e avanços tecnológicos como causas centrais deste processo e, como características-chave, a liberalização do comércio internacional, a expansão dos investimentos estrangeiros diretos e a emergência de massivos fluxos financeiros entre fronteiras, resultando em crescente competição nos mercados globais. Apesar de múltiplas definições do conceito de globalização e interpretações sobre suas causas e efeitos, é relativamente consensual o reconhecimento da grande velocidade e escala de sua expansão e sua capacidade de modificar atributos relativos à territorialidade, capital, Estado, nação e racionalidade moderna. (SCHOLTE, 2005)

Em 1995, estas mudanças na conjuntura internacional foram tema do “Relatório de Desenvolvimento Mundial” do Banco Mundial, com destaque para a associação entre a globalização e modificações nas relações de produção e trabalho. O relatório ilustrou a aceleração da integração comercial entre as nações pelo aumento do volume de bens e serviços transacionados internacionalmente, que passou de 25% do PIB mundial na década de 70 para 45% nos anos 90. Em linha com as definições já apresentadas, o fenômeno foi associado a custos carentes de transporte e comunicação, avanços tecnológicos, novidades no campo geopolítico (como o fim da União Soviética em 1989), redução do protecionismo e maior abertura de mercados nacionais em diversos países. (*op. cit.*, p. 50).

Em âmbito institucional, esta maior integração se refletiu na “Rodada Uruguai” entre 1986 e 1994, reunião de diversos países para estabelecimento de novas regras de comércio internacional, que culminou na criação da Organização Mundial de Comércio em 1995. Entre 1986 e 1995, mais de 60 países em desenvolvimento aplicaram medidas unilaterais de liberalização comercial, 42 aderiram ao “Acordo Geral de Tarifas e Comércio” (predecessor da OMC) e 20 se encontravam, neste último ano, em processo de entrada na nova instituição. Além disso, o período assistiu à formação e engrandecimento de diversos blocos regionais, como a União Europeia e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). (*loc. cit.*)

O mesmo relatório também destacou fortes mudanças em relação à questão da mão-de-obra nos anos 90, devido, em parte, à incorporação ao sistema capitalista de pelo menos dois terços da força de trabalho do mundo que até os anos 80 encontravam-

se restringidas por regimes de planejamento central (socialistas) ou elevadas barreiras protecionistas, incluindo três regiões que respondiam, sozinhas, por quase metade da força de trabalho mundial – China, Índia e as antigas repúblicas da União Soviética. Aliado a isto, ressaltou que a maior integração econômica foi capaz de alterar a escassez relativa dos diferentes tipos de qualificação e preços do trabalho, tornando as decisões domésticas de salários e empregos mais influenciáveis pelas interações com outras economias (*op. cit.*, p. 14). Assim, no final do século XX, sob forte internacionalização e abertura comercial e financeira, a renda do trabalho adquire novos papéis. Como ressalta Medeiros (2013, p. 96), “*a dimensão do salário como renda passou a ser subordinada, e o salário passou a ser considerado essencialmente como um custo para as empresas*”.

No bojo destas transformações, ocorreu uma reformulação da divisão internacional de trabalho, baseada na remontagem das cadeias produtivas centradas no âmbito da empresa e na configuração de sistemas industriais mais flexíveis. (MEDEIROS, *op. cit.*, p. 97) De acordo Havik & Mcmorrow (2006, p. 3), esta nova dinâmica da produção caracterizou-se pela crescente fragmentação e especialização dos processos em escala internacional, fenômeno conhecido como *outsourcing*. Em oposição às velhas formas de divisão internacional do trabalho baseadas na troca entre matérias-primas e bens finais, o grande crescimento do comércio intermediário (bens semifinais/partes e componentes) entre os países ao longo de diferentes estágios do processo produtivo atestou esta mudança, com destaque para a China, onde a parcela de intermediários no total de importações aumentou de 58% em 1992 para mais de 75% em 2000, além da Europa Oriental (aumento de 56% para 59%) e do Sudeste Asiático (61% para 64%).

Com frequência, destaca-se a manutenção de etapas do processo produtivo com maior valor agregado, conteúdo tecnológico e qualificação da mão-de-obra nos países desenvolvidos, com migração da produção “física”, manufatureira, para países periféricos, sobre elevados níveis de exploração dos fatores locais de produção (POCHMANN, 2000, 2008; ROWTHORN, 2005). Conforme Pochmann (2000, p. 15):

Nas economias semiperiféricas, a especialização em torno das atividades da indústria de transformação resulta, cada vez mais, proveniente da migração da produção de menor valor agregado e baixo coeficiente tecnológico do centro capitalista, que requer a utilização de mão-de-obra mais barata possível e qualificada não elevada, além do uso extensivo de matéria-prima e de energia, em grande parte sustenta em atividades insalubres e poluidoras do ambiente, não mais aceitas nos países ricos. No centro do capitalismo, a

redução da capacidade de produção intensiva em mão-de-obra foi complementada, em parte, pela ampliação da produção intensiva em capital e conhecimento, com valor adicionado por trabalhador muito mais elevado.

Krugman (2007, p. 135) ao estudar o exemplo dos Estados Unidos, menciona o fenômeno e sugere seus efeitos deletérios sobre o mercado de trabalho dentro dos próprios países pela elevação de sua heterogeneidade, conseqüentemente com impactos sobre a desigualdade social em âmbito mais amplo:

Não há dúvidas de que o comércio dos Estados Unidos com Bangladesh e outros países do Terceiro Mundo, incluindo a China, aumenta a desigualdade. (...) o trabalho incorporado nas exportações norte-americanas é muito diferente do trabalho empregado nas indústrias dos Estados Unidos que competem com importações. Nós tendemos a exportar produtos “intensivos em qualificação” (*skill-intensive*), como aeronaves, supercomputadores e filmes de Hollywood; nós tendemos a importar bens “intensivos em trabalho” (*labor-intensive*), como calças e brinquedos. Portanto, o comércio dos Estados Unidos com o Terceiro Mundo reduz oportunidades de emprego para os trabalhadores americanos menos qualificados, enquanto aumenta a demanda por trabalhadores de maior qualificação. Não há dúvidas de que isso amplia o abismo entre os menos e mais qualificados, contribuindo para aumentar a desigualdade. E o rápido crescimento do comércio com países de salários baixos, especialmente México e China, sugere que este efeito tem aumentado nos últimos quinze anos. (tradução minha)

As empresas multinacionais assumiram um papel distinto do momento anterior – conforme Medeiros (2013, p. 96), devido ao deslocamento do *locus* essencial de coordenação industrial, antes centrado no setor produtivo nacionalmente integrado, para a empresa e suas novas redes de fornecedores, com as estratégias empresariais não mais se confundindo com a dos sistemas nacionais. A internacionalização alcançou também o âmbito financeiro: Havik & McMorrow (2006, p. 3) apontam que os fluxos de Investimento Estrangeiro Direto, que correspondiam a menos de 5% do PIB mundial em 1985, passaram para mais de 15% no final dos anos 90.

1.3.2 Reorganização industrial e mudanças no mercado de trabalho

Neste contexto, verificou-se um grande aumento das pressões para reformas no mercado de trabalho e ataques à lógica do “Estado de Bem-Estar Keynesiano”, sob alegação da necessidade de criar incentivos para o crescimento das indústrias nacionais. Tais pressões demandavam, por exemplo, a compressão dos custos da mão-de-obra e desregulamentação das relações de trabalho, questões fortemente presentes na reorganização industrial que tomou lugar nas duas últimas décadas do século XX.

Medeiros (2013, p. 96) aponta duas linhas principais de interpretação a respeito dos fatores responsáveis pela reordenação espacial do processo produtivo, mencionada na seção anterior. Para parte da literatura analisada, os diferenciais de custo do trabalho entre os diferentes países do mundo foram sua causa fundamental, enquanto outras interpretações apontam, de forma mais geral, para as necessidades de reestruturação empresarial no final do século XX após o “esgotamento” dos velhos modelos.⁶

Nesta primeira linha de interpretação, a questão dos custos da mão-de-obra, e mais especificamente o diferencial das remunerações entre regiões em diferentes graus de desenvolvimento econômico, foi o principal motor da reorganização geográfica da produção industrial. De acordo com Smith (2005, *apud* MEDEIROS, *op. cit.*, p. 97), seus defensores reconhecem a importância ao progresso tecnológico (inovações em técnicas de comunicação e produção) justamente porque permitem o controle da produção geograficamente dispersa, viabilizando o aproveitamento de diferenciais salariais. Para Pochmann (2000, p. 13), estes se tornaram um dos atrativos centrais para a internacionalização das empresas, para o que contribuíram as condições de flexibilização dos países hospedeiros; houve, assim, transferência de operações de montagens mais simples e rotineiras dos centros para a periferia através de investimentos sem compromisso de permanência e intensa utilização das práticas de terceirização e subcontratação.

Dessa maneira, o barateamento dos custos da mão-de-obra passou a ser considerado de forma mais relevante como fator de potencial atração de investimentos e ganhos de competitividade internacional, permitindo diferenciais de custos capazes de se traduzir em preços finais mais relativamente mais baixos e, com isso, posição mais favorável em um ambiente concorrencial mais acirrado. Essa perspectiva se apoia principalmente no exemplo dos países asiáticos, em especial da China, maior potência industrial em emergência no final do século XX e um berço de abundante mão-de-obra barata e de baixa qualificação, intensamente aproveitada pelas empresas transnacionais.

Os setores de vestuário e calçados são dois casos onde os diferenciais de custos da mão-de-obra costumam ser apontados como fatores de significativa influência para a realocação e fragmentação industrial, levando em consideração seus processos

⁶ Deve-se destacar que ambas as visões, exploradas a seguir, não são consideradas aqui como incompatíveis, considerando os custos salariais como um elemento – embora não o único – a ser levado em conta na reformulação de estratégias empresariais.

produtivos passíveis de segmentação em etapas distintas, alta utilização de mão-de-obra, economias de escala e produção relativamente homogênea (com características semelhantes entre os produtores). Como exemplo, a estratégia da empresa de calçados esportivos *Nike* em 2004, apresentada por Pochmann (2008, p. 15), envolveu aproximadamente 600 mil trabalhadores em 51 países, embora somente 24 mil diretamente contratados, em geral para o exercício de funções de elevada qualificação como marketing, *design*, pesquisa e direção, em sua maioria no país de origem da empresa (Estados Unidos). Isto equivale à terceirização de 95% da mão-de-obra utilizada, majoritariamente sob condições de trabalho muito inferiores à dos vínculos diretos.

Deve-se ressaltar que muitos autores rejeitam a associação direta entre uma maior competitividade externa de Estados e empresas e menores custos salariais. Conceição Tavares (*Folha de São Paulo*, 29/08/93), por exemplo, defende como fatores relevantes a existência de vantagens tecnológicas, sistêmicas e financeiras, além do acesso a mercados e investimentos orientados pelos interesses dos países dominantes. A seu ver, o caso da grande ascensão chinesa como *player* internacional não se explicou pela baixa remuneração de sua mão-de-obra, mas sim por condições extremamente favoráveis de financiamento e penetração no mercado internacional, favorecidas pelo interesse norte-americano em estabelecer relações comerciais com o país. Como desdobramento desta perspectiva, as políticas de rebaixamento salarial são consideradas, sozinhas, ineficientes na geração de ganhos de competitividade.

No mesmo sentido, Felipe & Kumar (2011, p. 4) relatam a inexistência de relações empíricas bem-documentadas que comprovem alguma relação direta entre a evolução dos custos do trabalho e do nível de produção, fenômeno conhecido na literatura econômica como o “paradoxo de Kaldor”. A descrição do paradoxo se dá na associação, atribuída a Kaldor, entre a taxa de crescimento de uma economia e de suas exportações, cuja competitividade, por sua vez, estaria relacionada com a dinâmica dos salários e da produtividade, apontando para uma relação inversa entre crescimento do produto e dos custos unitários do trabalho. No entanto, os autores apontam que tal hipótese não foi corroborada por análise empírica, dado que os países com as maiores taxas de crescimento do PIB e das exportações após a Segunda Guerra Mundial foram também aqueles onde os custos unitários do trabalho cresceram mais rapidamente. Assim, afirmam que a crença de que o baixo crescimento dos salários nominais *vis-à-vis*

o da produtividade tende a restaurar a competitividade da produção e, eventualmente, levar ao crescimento, é demasiado simplista e não sobrevive à análise histórica.

Ainda na diferenciação proposta por Medeiros (2013, p. 96), a segunda linha de interpretações sobre a nova divisão internacional do trabalho rejeita a centralidade dos custos da mão-de-obra como fator explicativo e abarca um espectro mais amplo de fatores, com destaque para a necessidade de reestruturação dos processos produtivos em função da crise do antigo modelo fordista.

Esta crise, que teve início no final dos anos 60 nas economias capitalistas avançadas, esteve fortemente atrelada à desaceleração do setor de bens duráveis, que reduziu consigo os estímulos ao setor de bens de capital e o crescimento da produção, emprego, investimento e produtividade, acompanhados de inflação e déficit público (GENTIL, 2006, p. 83). O acirramento da concorrência internacional pelo *catching up* bem-sucedido das empresas europeias e japonesas, pelo lado da demanda, e a desaceleração da produtividade, elevação do custo do trabalho, aumento da relação capital/produto e elevação do preço relativo das matérias-primas, pelo lado da oferta, também foram levantados como fatores centrais na explicação da crise do Fordismo (LIPIETZ, 1987, p. 41).

Assim, associando necessidades de restauração da lucratividade e grandes avanços tecnológicos, emergiram soluções corporificadas nos “modelos pós-fordistas” já apresentados anteriormente, como novos padrões “flexíveis” de produção. Segundo Lipietz (*op. cit.*, p. 136), a busca pela restauração da lucratividade nos países centrais pela via de corte de gastos e elevação da produtividade levou, no plano internacional, a transferências de partes do processo para o “Terceiro Mundo” em busca de reduções de custos e ganhos de escala e, no plano doméstico, a tentativas indiretas de cortes salariais, com pressão por maior flexibilização, segmentação e precarização dos vínculos de trabalho, além do desenvolvimento de novos princípios de organização empresarial.⁷

⁷ As políticas dos governos Thatcher (1979-1990) no Reino Unido e Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos são marcas destas tendências, com repressão à atuação sindical e reformas nas legislações trabalhista e previdenciária. Em 1981, por exemplo, Reagan promoveu uma forte redução nas alíquotas de imposto de renda e lucros das empresas e, embora suas tentativas em promover cortes severos nos benefícios do Estado do Bem-Estar tenham sido parcialmente barradas por forte reação política e popular, sua gestão conseguiu implementar novas regras que reduziram os benefícios dos cupons de alimentação (*food stamps*), auxílio às famílias com crianças dependentes e seguro-desemprego. (KRUGMAN, 2007, p. 157)

Para Navarro (1991) e Antunes (1999), duas respostas-chave do capital à crise dos anos 70 foram a reestruturação produtiva e a tentativa de desmonte do Estado de Bem-Estar verificadas desde então, com a disseminação do modelo flexível em escala global acompanhando fortes tendências de precarização do trabalho. Estas tendências são reafirmadas por Pochmann (2007, p.1), que ressalta o aumento da subcontratação de atividades especializadas (“terceirização”), desregulamentação dos contratos de trabalho e crescentes desigualdades de remuneração e posição no mundo.

Em Lipietz (1997), encontra-se a hipótese de coexistência, no mundo contemporâneo, entre diversas formas “pós-fordistas” de produção. Para o autor, este é um dos traços distintivos da nova era da produção globalizada: enquanto a especialização em diferentes etapas dentro do mesmo paradigma industrial (taylorista/fordista) deu origem à Segunda DIT, a nova (Terceira) DIT é marcada pela operação simultânea de distintos paradigmas de organização do trabalho, como os modelos “neotaylorista” e de “envolvimento negociado”. Também para Pochmann (2007), situações de produção portadoras de novas condições e relações de trabalho coexistem com retrocessos nas atividades laborais próximas das do século XIX; assim, em meio à expansão generalizada do padrão de trabalho asiático – extensa jornada, baixo salário e elevada rotatividade, agrupar-se-iam algumas referências localizadas de avanços nas condições e relações de trabalho condizentes com as expectativas do século XXI – reduzida jornada, alta remuneração e estabilidade ocupacional.

Do ponto de vista da competitividade, Lipietz (2001, 2011) sugere que, em determinados segmentos, a expansão da flexibilização se sobreporia a modelos mais favoráveis aos trabalhadores, especialmente naqueles intensivos em trabalho, possibilitando a prática de *dumping social*. Este é definido pelo EuroFound (2015) como a oferta de bens produzidos sob menores custos de produção em razão de condições inferiores de trabalho, a qual, segundo a concepção de Fajnzylber (1988), pode ser associada à avanços de competitividade “espúria”.

A compatibilização entre modelos produtivos com condições superiores de trabalho e preservação de posições internacionais altamente competitivas é uma situação plenamente factível que, conforme Lipietz (2001, p. 24), conta com exemplos como os dos países escandinavos, Alemanha e, em certa medida, Japão (dado que o modelo deste último mescla envolvimento e flexibilidade):

Em países usando métodos fordistas, e que se apoiam pesadamente em tecnologia para melhorar a eficiência do trabalho, a eficiência do capital (o valor adicionado dividido pelos custos do capital investido) tem caído continuamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em modelos baseados no envolvimento negociado dos trabalhadores, a queda na eficiência do capital é anulada, enquanto o produto do trabalho, crescentemente qualificado comparado com outros países, é vendido a preços mais altos no mercado mundial. O resultado: Alemanha e Japão, apesar de terem os maiores salários do mundo, tem consistentemente alcançado um superávit comercial com os Estados Unidos desde os anos 80, enquanto este tem apresentado continuamente déficits de 7 a 20 bilhões de dólares por mês no mesmo período.

Também Coutinho & Ferraz (1993, p. 3) afirmam que

Estão superadas as visões econômicas tradicionais que definiam a competitividade como uma questão de preços, custos (especialmente salários) e taxas de câmbio. (...). Nas duas últimas décadas, os países que se mostraram competitivamente vitoriosos (Alemanha e Japão) afirmaram-se no mercado internacional, apesar de terem experimentado fortes incrementos nos seus custos salariais e de terem enfrentado longos períodos de relativa sobrevalorização cambial.

Estes últimos explicam tal feito pela construção de uma competitividade “sistêmica”, relacionada tanto à conquista de condições superiores de competição no âmbito interno das empresas quanto a um ambiente externo favorável em virtude de múltiplos fatores como ordenação macroeconômica, infraestrutura, sistema político-institucional e características socioeconômicas dos mercados nacionais. Como se pode perceber, são compatíveis com as ideias de competitividade “virtuosa” (FAJNZYLBBER, 1988) e “vantagens competitivas” (PORTER, 1999) anteriormente apresentadas.

1.4 Comparação internacional entre custo do trabalho e desempenho econômico

As novas pressões da competição global no final do século XX afetaram significativamente o mercado de trabalho, num cenário de reduzida intervenção governamental e crescente integração dos fluxos de comércio, capital e trocas de informação e tecnologia. A possibilidade de se “exportar” partes do processo produtivo para outras empresas e países fez com que custos de produção locais, tais como preço da mão-de-obra e recursos naturais, adquirissem maior relevância para a atração de investimentos produtivos, ganhando espaço como potenciais estimuladores do crescimento industrial e ganhos de competitividade.

A observação de uma relação inversa entre custo da mão-de-obra e dinamismo industrial após os anos 80 em diversos países, com maiores taxas de produção e exportação de bens industriais naqueles onde o preço do trabalho era relativamente inferior (especialmente asiáticos) embasou uma convenção de causalidade entre tais variáveis, muito utilizada para argumentar a favor da necessidade de redução dos custos do trabalho para incentivar o desenvolvimento do setor secundário.

Buscando identificar se existem, de fato, relações diretas entre a tendência do preço da mão-de-obra e do desenvolvimento do setor industrial no mundo real, o exercício analítico a seguir se apoia nos resultados do cruzamento entre dados de crescimento industrial, exportação de manufaturados, produtividade e custos do trabalho para 46 países entre os anos de 1980 e 2013, utilizando como fontes de dados o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial de Comércio (OMC) e o Conference Board.⁸ Esclarecimentos metodológicos adicionais, bem como a base de dados construída, encontram-se no Anexo 1.

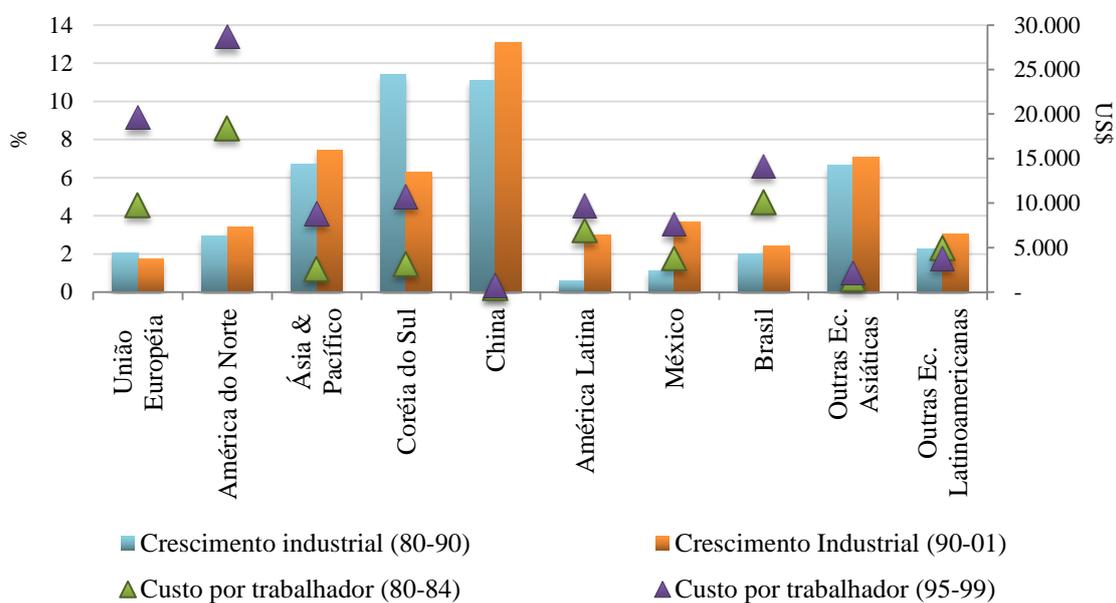
No que diz respeito à relação entre custos do trabalho e crescimento industrial, os dados do Banco Mundial para os anos 80 e 90 mostram grande disparidade dos primeiros entre as diferentes regiões pesquisadas, todavia muito inferior na região asiática, que simultaneamente apresentou as maiores taxas de expansão industrial. Embora o custo na América Latina encontre-se em posição intermediária entre os desenvolvidos e asiáticos, nos anos 80 suas taxas de expansão industrial ficaram aquém de todas as demais regiões analisadas e, nos anos 90, pouco ou nada excederam frente ao desempenho das economias desenvolvidas da União Europeia e América do Norte, a despeito dos custos significativamente superiores.

Nas décadas de 1990 a 2010, com dados de custos do trabalho mais atuais providos pela OIT, pode-se observar que o grupo Ásia & Pacífico, a despeito de grandes

⁸ Devido à ausência de uma série histórica contínua e internacionalmente abrangente sobre os custos do trabalho na manufatura, a análise foi dividida em dois períodos distintos segundo a fonte deste indicador: o primeiro (1980-2000) utiliza dados do Banco Mundial (2003) e o segundo (1990-2013), da OIT. O agrupamento de países obedeceu a metodologia da OIT (2014), aos quais foram posteriormente adicionados os conjuntos “outros países asiáticos” e “outros países latino-americanos”. Em comparações internacionais, diferenças em definição, cobertura e unidades de conta pelos diferentes países tornam imprecisas as comparações diretas entre suas magnitudes (BANCO MUNDIAL, 2003; OIT, 2014), e o universo relativamente pequeno e heterogêneo de países asiáticos e latino-americanos da OIT exige cautela na formulação de conclusões para as regiões como um todo. Ainda assim, a evolução dos indicadores para um mesmo país ao longo do tempo, bem como diferenciais expressivos de magnitude entre os diferentes países, podem prover insumos significativos para a análise proposta.

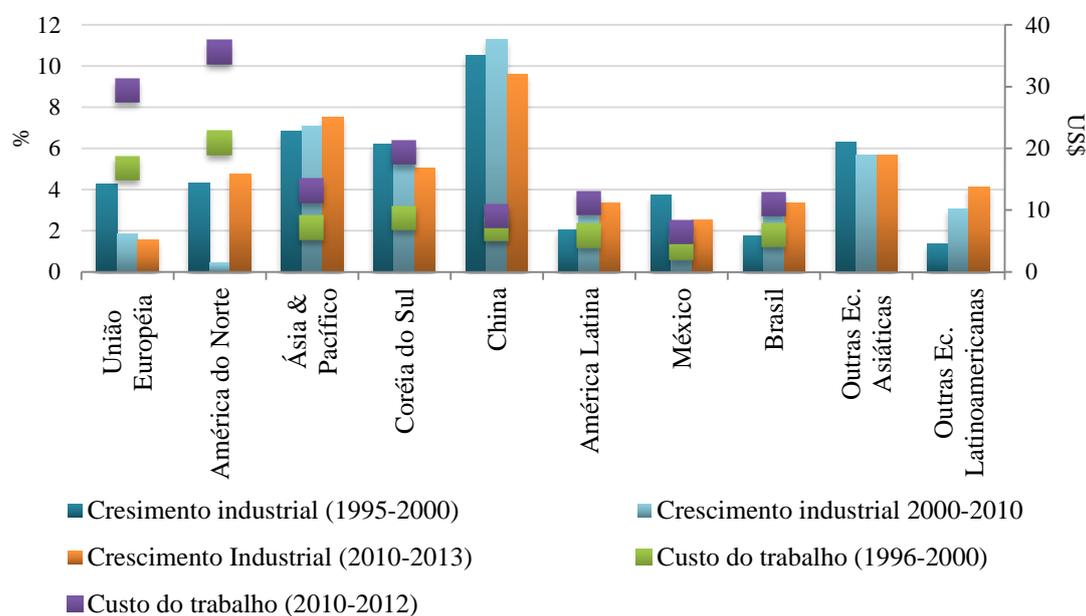
disparidades intrarregionais, apresenta um preço médio de mão-de-obra semelhante ao da América Latina, porém com desempenho industrial substancialmente superior. Em suma, os dados indicam que vantagens de custos no preço da mão-de-obra não são suficientes para garantir um melhor desempenho do setor secundário. (GRÁFICOS 1 E 2, ANEXO 1)

GRÁFICO 1 - Crescimento industrial (% média anual) e custo por trabalhador na manufatura (média US\$/ano), grupos selecionados¹, anos 80 e 90



Fonte: Banco Mundial (2003). Elaboração própria. Crescimento industrial: crescimento do valor adicionado na indústria. Custo por trabalhador na manufatura: total de compensações pagas pelos empregadores (salários diretos, ordenados, outras remunerações e contribuições de seguridade social), dividido pelo n° de empregados do setor ¹Cf. agrupamento da OIT (2014), adaptado.

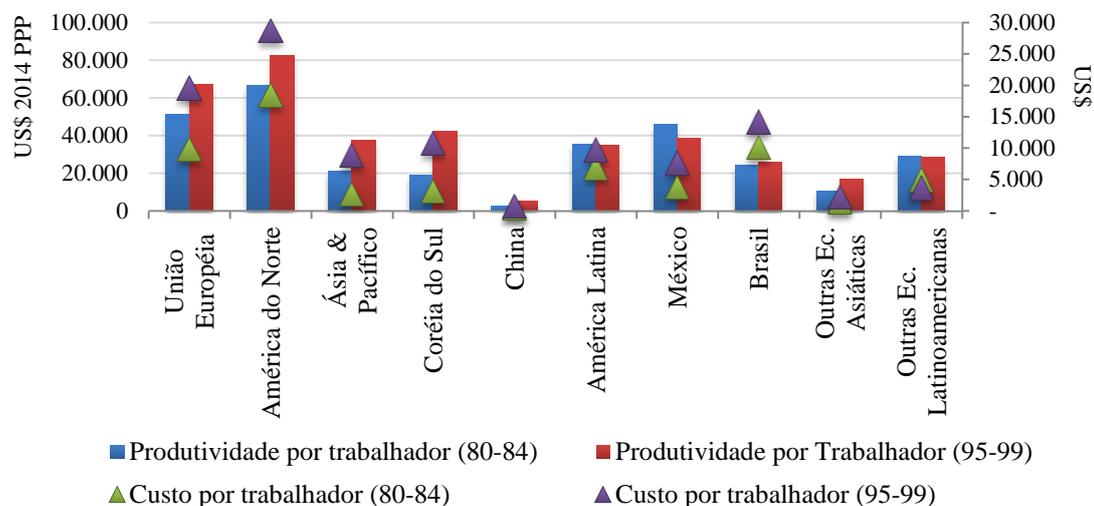
GRÁFICO 2 - Crescimento industrial (% média anual) e custo por trabalhador na manufatura (média US\$/hora), grupos seleccionados¹, anos 90 a 2013



Fonte: Banco Mundial (2015) e OIT (2014). Elaboração própria. Crescimento industrial: crescimento do valor adicionado na indústria. Custo por trabalhador: pagamentos diretos, contribuições dos empregadores para o Seguro Social e outras taxas, dividido pelo nº de empregados do setor; dados da China referem-se a Taiwan. ¹Cf. agrupamento da OIT, 2014 (adaptado).

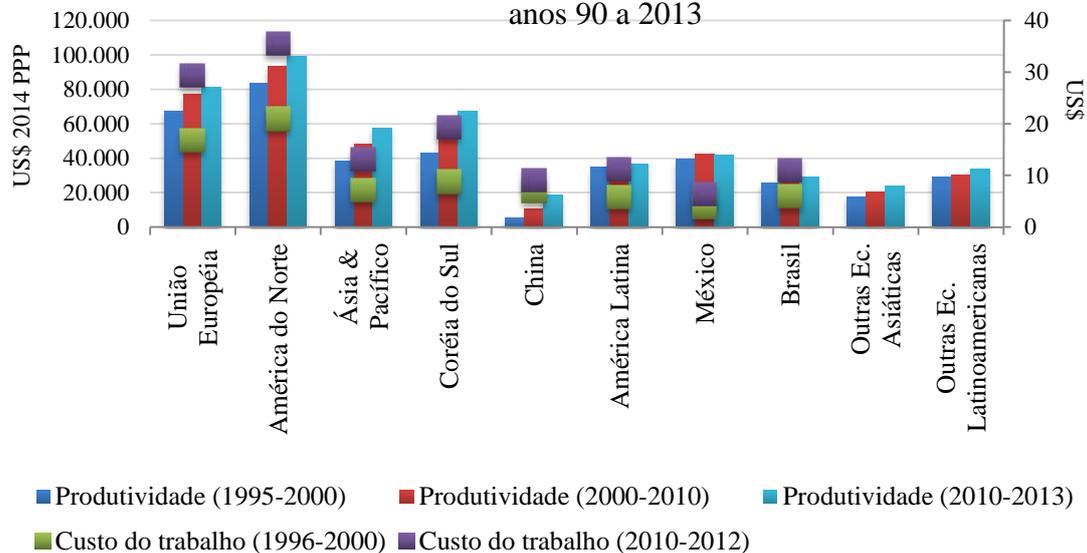
Em relação à produtividade, o dado mais evidente é de que as regiões com os maiores custos de mão-de-obra são também aquelas capazes de gerar maior razão de produto por trabalhador, atestada pelos casos da União Europeia, América do Norte e, no segundo período analisado, também Coreia do Sul. Apesar dos maiores custos da mão de obra e do menor crescimento industrial, a produtividade na América Latina é superior à da Ásia. A exceção, nos casos seleccionados, fica por conta do México, que apresenta simultaneamente custos inferiores a outros países mas com maior produtividade. Também não se pode identificar, portanto, uma relação unidirecional entre estas duas dimensões. (GRÁFICOS 3 E 4)

Gráfico 3 - Produtividade do trabalho (US\$ 2014 PPP) e custo por trabalhador na manufatura (média US\$/ano), grupos selecionados¹, anos 80 e 90



Fonte: Banco Mundial (2003) e The Conference Board (2015). Elaboração própria. Custo por trabalhador na manufatura: total de compensações pagas pelos empregadores (salários diretos, ordenados, outras remunerações e contribuições de seguridade social), dividido pelo nº de empregados do setor. Produtividade do trabalho: PIB por pessoa empregada. ¹Cf. agrupamento da OIT (2014), adaptado.

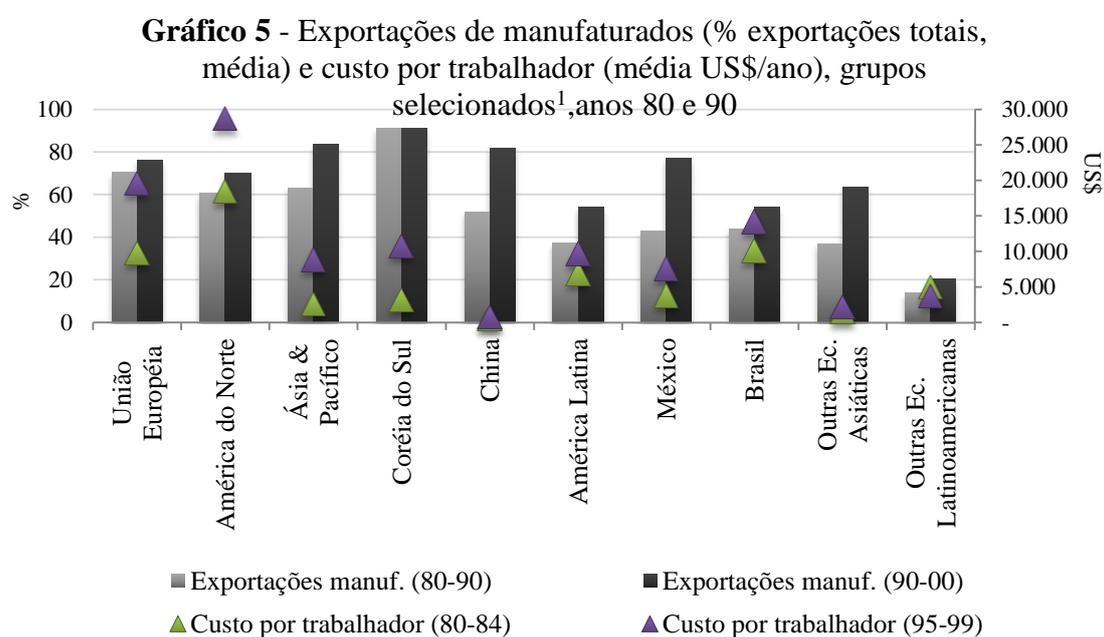
Gráfico 4 - Produtividade do trabalho (US\$ 2014 PPP) e custo por trabalhador na manufatura (média US\$/hora), grupos selecionados¹, anos 90 a 2013



Fonte: OIT (2014) e The Conference Board (2015). Elaboração própria. Custo por trabalhador: pagamentos diretos, contribuições dos empregadores para o Seguro Social e outras taxas, dividido pelo nº de empregados do setor; dados da China referem-se a Taiwan. Produtividade do trabalho: PIB por pessoa empregada. ¹Cf. agrupamento da OIT (2014), adaptado.

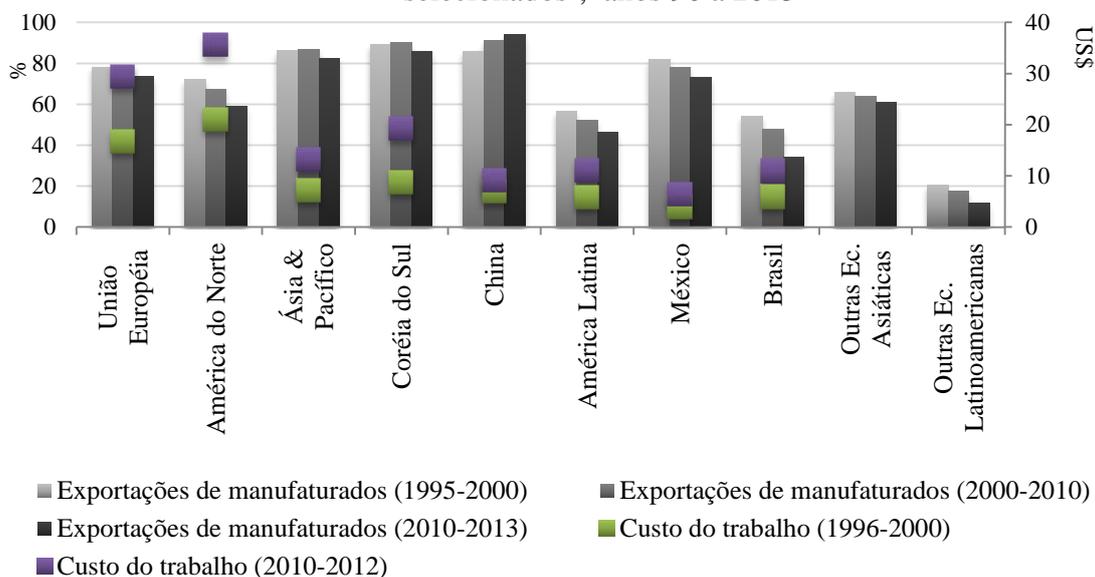
A participação dos manufaturados no total das exportações nacionais pode ser considerada uma medida adequada para avaliar o grau de competitividade da indústria em questão. Ressalta-se uma tendência mundial de redução da mesma pelo menos desde

os anos 2000, válida para a maioria das economias estudadas, com raras exceções como a China. No primeiro período estudado, países latino-americanos e asiáticos apresentaram comportamentos bem diferenciados em relação às exportações industriais, muito mais favoráveis nos últimos, embora ambos tenham apresentado níveis inferiores de custo da mão-de-obra em relação aos países mais desenvolvidos. A falta de verificação de relação direta entre custo da mão-de-obra e competitividade também se aplica para o período mais recente, com destaque para uma queda muito mais acentuada das exportações industriais na AL do que no resto do mundo. (GRÁFICOS 5 E 6)



Fonte: Banco Mundial (2003) e OMC (2015). Elaboração própria. Custo por trabalhador na manufatura: compensações pagas pelos empregadores (salários diretos, ordenados, outras remunerações mais as contribuições de seguridade social) dividido pelo nº de empregados do setor ¹Cf. agrupamento da OIT (2014), adaptado.

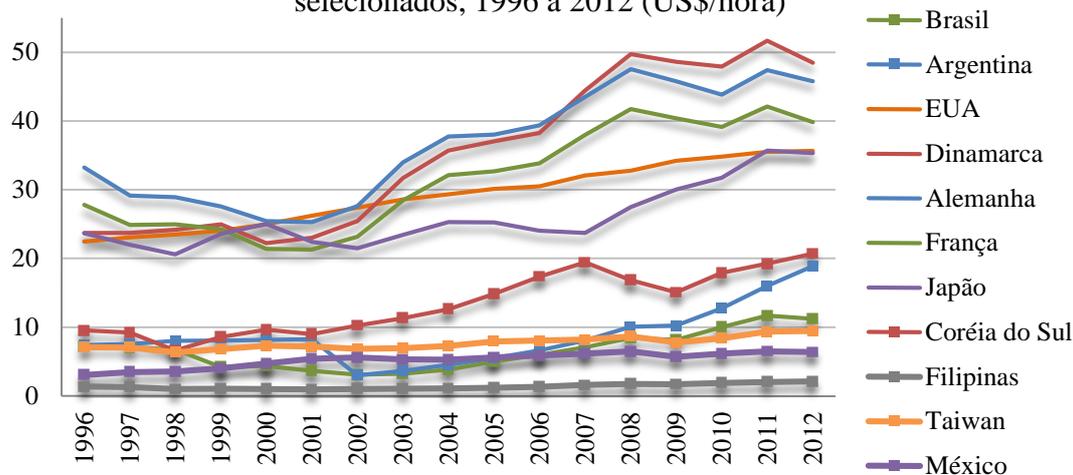
GRÁFICO 6 - Exportações de manufaturados (% exportações totais, média) e custo por trabalhador (média US\$/hora), grupos selecionados¹, anos 90 a 2013



Fonte: OIT (2014) e OMC (2015). Elaboração própria. Custo por trabalhador: pagamentos diretos, contribuições dos empregadores para o Seguro Social e outras taxas, dividido pelo nº de empregados do setor; dados da China referem-se a Taiwan.¹Cf. agrupamento da OIT, 2014 (adaptado).

Na atual série da OIT, percebe-se um relevante aumento do custo do trabalho manufatureiro nos países mais desenvolvidos (com menor força nos Estados Unidos) e, em menor intensidade, no Brasil, Argentina e Coreia do Sul. Nas Filipinas, México e Taiwan, o crescimento relativo foi irrisório. Além disso, mostra o Brasil dentro do patamar “normal” dos países que não fazem parte do grupo mais desenvolvido. (GRÁFICO 7)

Gráfico 7 - Custo por trabalhador na manufatura, países selecionados, 1996 a 2012 (US\$/hora)



Fonte: OIT (2014). Elaboração própria. Pagamento direto por horas trabalhadas, custos com seguro social e outros tributos sobre o trabalho, dividido pelo número de empregados do setor.

A ordenação dos 34 países pesquisados pela série atual OIT sobre custos do trabalho, incluindo os encargos sociais, mostra que o Brasil apresentava, nos anos de 2000, o oitavo menor custo dentre os países pesquisados, posição que se mantém em 2012. (QUADRO 1)

QUADRO 1 - Posição dos países segundo maior custo por trabalhador na manufatura, países selecionados pela OIT, 2000 e 2012		
	2000	2012
Suíça	1°	2°
Bélgica	2°	3°
Alemanha	3°	7°
Japão	4°	15°
Estados Unidos	5°	14°
Noruega	6°	1°
Suécia	7°	4°
Dinamarca	8°	5°
Áustria	9°	9°
França	10°	10°
Holanda	11°	11°
Reino Unido	12°	17°
Finlândia	13°	8°
Canadá	14°	13°
Itália	15°	16°
Austrália	16°	6°
Irlanda	17°	12°

(cont.)

Espanha	18°	18°
Israel	19°	22°
Cingapura	20°	20°
Grécia	21°	23°
Coréia do Sul	22°	21°
Nova Zelândia	23°	19°
Argentina	24°	24°
China (Taiwan)	25°	30°
Portugal	26°	25°
México	27°	33°
Brasil	28°	28°
Polônia	29°	32°
República Tcheca	30°	26°
Hungria	31°	31°
Eslováquia	32°	27°
Estônia	33°	29°
Filipinas	34°	34°

Fonte: OIT (2014). Elaboração própria. Custo por trabalhador na manufatura inclui pagamento direto por horas trabalhadas, custos com seguro social e outros tributos sobre o trabalho, dividido pelo nº de empregados do setor.

Como conclusão, os dados apontam que o baixo custo da mão-de-obra não se afirma como uma condição necessária ou suficiente para garantir índices elevados de crescimento industrial, capacidade de agregação de valor ou desempenho exportador. Isto fica mais claramente evidente na comparação entre as regiões asiáticas e latino-americanas: embora na primeira coexistam baixos valores de remuneração do trabalho e elevado crescimento da produção e exportação de produtos industriais, os custos intermediários na América Latina estão por vezes acompanhados de um desempenho industrial em nível semelhante ou pior ao dos países avançados, onde a mão-de-obra é substancialmente mais cara. Por outro lado, nestes últimos, os níveis de produtividade também tendem ser mais elevados, indicando maior capacidade de geração de valor agregado e promoção do desenvolvimento econômico.

Os resultados assemelham-se aos obtidos pelo estudo empírico de Bielschowsky *et. al.* (2013) sobre padrões de desenvolvimento na Ásia, América Latina e Rússia entre 1950 e 2008, que também identifica dinâmicas diferenciadas de crescimento industrial entre as duas primeiras regiões levando em conta explicada pela confluência de fatores como o nível e a orientação dos investimentos produtivos, os recursos à disposição dos países, as condições de seu mercado interno, política macroeconômica, participação do Estado e composição dos agentes investidores (*op. cit.*, p. 21).

CAPÍTULO 2

Incentivos à competitividade industrial no Brasil

A Desoneração da Folha de Pagamentos faz parte de um amplo conjunto de incentivos concedidos pelo governo ao setor privado através do sistema tributário, os quais vêm apresentando forte crescimento nos últimos trinta anos, e de maneira ainda mais intensa na última década. Dentre suas principais justificativas, encontra-se a tentativa de reverter as tendências de deterioração e perda de competitividade observadas em grande parte da indústria brasileira.

Este capítulo trata da concessão de incentivos tributários no Brasil, em especial daqueles voltados à recuperação da atividade produtiva, contextualizando assim o cenário mais amplo no qual a desoneração da folha deve ser inserida para que se possa refletir sobre seus efeitos mais amplos. A seção 1 apresenta uma breve trajetória da indústria brasileira desde sua formação, ainda nos anos 30, e suas principais dificuldades na atualidade. Na seção 2, busca-se mostrar a estratégia do governo brasileiro frente às mesmas, salientando sua postura mais ativa a partir de 2003 e a centralidade dos incentivos tributários como um dos principais instrumentos de intervenção. A seção 3 procura quantificar a concessão de incentivos tributários no Brasil desde o final dos anos 90 e identificar suas principais características, utilizando como *proxy* as estimativas de gastos tributários divulgadas anualmente pela Receita Federal.

2.1 Trajetória da indústria brasileira de 1930 a 2015

Das décadas de 1930 a 1970, o Brasil vivenciou um período de forte crescimento econômico liderado pelo processo de industrialização, que marcou a transição de uma economia centrada na exportação de produtos primários até as primeiras décadas do século XX para uma estrutura produtiva relativamente complexa e diversificada ao final deste período. Esta dinâmica virtuosa entre crescimento da indústria e progresso econômico perdeu forças a partir dos anos 80 e não mais se recuperou de forma plena desde então, com grande parte do setor apresentando, atualmente, crescimento baixo ou negativo dos investimentos, da produção e da produtividade, além de perdas de competitividade frente a produtos estrangeiros. Este cenário fortalece as hipóteses do

retrocesso precoce da indústria na economia nacional e retorno de sua inserção externa marcadamente primário-exportadora, os quais prejudicariam a continuidade do desenvolvimento econômico.

Busca-se apresentar as tendências gerais deste processo, os setores que lideraram sua expansão e o desempenho no comércio internacional em cada fase da periodização escolhida. As dificuldades na obtenção de dados uniformes e de longo prazo para tais temas prejudica a construção de séries históricas contínuas, sendo as informações obtidas através de séries descontinuadas e informações relativamente consensuais na literatura levantada.

2.1.1. 1930 a 1970: o salto qualitativo

No Brasil, a industrialização enquanto fenômeno consistente e enraizado teve início na década de 30, sendo de ampla aceitação a tese que a vincula à estratégia convencionalmente denominada “Substituição de Importações” (PREBISCH, 1949), na qual restrições de ordem externa, aliadas à predisposição interna dos agentes econômicos, induzem o crescimento e a diversificação da indústria para produzir localmente bens até então dependentes de oferta estrangeira. A partir dos anos 50, este movimento de industrialização adquiriu proeminência com a aceleração das taxas de crescimento econômico e maior diversificação produtiva, lideradas por setores relativamente mais avançados como os de bens de capital e intermediários, promovendo um “salto qualitativo” (FIORI, 1993) do parque industrial brasileiro. Tal desempenho, por sua vez, foi respaldado por forte atuação do Estado no sentido de coordenar e estimular este processo, através de investimentos públicos, políticas fiscais e monetárias e criação de diversas instituições de suporte (FURTADO, 1959; TAVARES, [1964] 2000; BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013; MEDEIROS, 2013).

Bielschowsky & Mussi (*op. cit.*, p. 171) descrevem o caráter da atuação estatal no período:

[No Brasil], o Estado exerceu o papel de coordenador do investimento. O fez diretamente, por investimentos de governos e empresas estatais, na formação de infraestrutura (energia, transportes, comunicação e saneamento básico), na formação de alguns setores industriais (principalmente siderurgia, petróleo/petroquímica e extrativa mineral); e, indiretamente, por meio do apoio ao investimento privado pela via de crédito subsidiado, incentivos fiscais, proteção contra importações, promoção de exportações e atração de capital estrangeiro.

Comparações entre o início do século XX e o final dos anos 70 evidenciam não apenas o aumento de participação da indústria no total da produção do país, mensurada como participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB), como o desenvolvimento de setores mais intensivos em capital e tecnologia, avançando em etapas mais complexas da cadeia produtiva. Conforme dados do IBGE apresentados por Bonelli (2006, p. 388), na entrada do século XX a indústria contribuía em menos de 12% para o PIB do país, enquanto o setor agropecuário respondia por 44%; a partir dos anos 30, começa a se observar uma inversão destas participações, levando, na entrada dos anos 80, à que a indústria respondesse por 34% do PIB, frente a participação de 10% da agropecuária. Isto equivale a um aumento de quase 200% do peso da indústria na produção nacional no período, contra um decréscimo de 78% do setor primário. O setor de serviços, que no início do século representava outros 44% do produto nacional, foi crescendo pouco e continuamente, expandindo-se em 28% entre 1930 e 1980.⁹

Ainda segundo o IBGE, a Indústria de Transformação expandiu em 75% sua participação no PIB entre os anos de 1950 e 1970, liderando assim o período de melhor desempenho da economia nacional, cujo PIB cresceu às taxas anuais de 6% nos anos 50 e 60 e 8% na década de 70.¹⁰

Nesta fase, os investimentos e a produtividade cresceram em ritmo elevado e sustentável, sobretudo na indústria, em patamares nunca mais recuperados a não ser de forma temporária em períodos e setores específicos (BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013, p. 137; DE NEGRI & CAVALVANTE, 2014, p. 136). Bielschowsky & Mussi (op. cit., p. 146) estimam um crescimento de 7,7% a.a. dos investimentos entre 1950 e 1980. Em relação à produtividade, Bielschowsky *et. al.* (2013, p. 75) calculam um crescimento médio de 4,3% a.a. para a economia como um todo no mesmo período, liderada pelo segmento de Transformação, onde a expansão foi de quase 5% a.a.¹¹

O avanço qualitativo em direção à maior autonomia produtiva se demonstrou pela perda de importância relativa das indústrias mais intensivas em mão-de-obra e

⁹ Participações baseadas nos valores a preços de 1949, originalmente obtidas das “Estatísticas históricas do Brasil” divulgadas pelo IBGE.

¹⁰ Valor adicionado a preços básicos pela indústria de Transformação como percentual do PIB e taxa de variação real anual do PIB, segundo o Sistema de Contas Nacionais do IBGE, referência 2000 (IPEA, 2015).

¹¹ Estimativas dos autores a partir de dados do IBGE e do estudo “A Cross-country database for sectoral employment and productivity”, publicado por Timmer & de Vries em 2007.

menor conteúdo tecnológico (“indústrias tradicionais”) frente a setores mais dinâmicos como os de bens de capital, intermediários e bens de consumo duráveis, de maior capacidade para incorporar progresso técnico e gerar encadeamentos produtivos (TAVARES, [1977] 2011; BONELLI & GONÇALVES, 1998; BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013). Estimativas de Bonelli & Gonçalves (*op. cit.*, p. 5) mostram que o Brasil adentrou o século XX com uma estrutura industrial arcaica, no sentido do predomínio quase absoluto dos setores mais leves, que representavam quase 90% do valor da produção industrial em 1920 – sobretudo alimentos (37%), têxteis (25%) e bebidas (4%); em 1975, por sua vez, este total era de apenas 34%, com o restante oriundo de indústrias “dinâmicas” como metalurgia (13%), material de transporte (9%) e mecânica (8%).¹² A significativa diversificação estrutural é corroborada por Carvalho & Kupfer (2009, p. 294), que identificam uma redução nos índices de concentração e um aumento do peso de setores de maior conteúdo tecnológico no valor da transformação industrial no período, especialmente para a indústria de materiais elétricos/eletrônicos e mecânica, em detrimento, da redução de indústrias tradicionais como alimentos, bebidas e têxteis, conforme apontado anteriormente.¹³

No setor externo, observou-se uma progressiva mudança no perfil do comércio internacional pela redução da dependência de bens primários nas exportações e crescimento significativo da participação de manufaturados, acompanhada por seu aumento relativo também na pauta de importações. Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), contidos em Chami (2006, p. 433), mostram que entre 1965 e 1980 os produtos básicos reduziram à metade seu peso no valor das exportações, passando de 81% para 42% do total, enquanto os manufaturados quadruplicaram sua participação, de 8% para 45%.¹⁴ Em relação às importações, diferentes autores (TAVARES, 2000; CHAMI, 2006) mostram que o modelo convencionalmente chamado de “substituição de importações” adotado no Brasil não implica sua redução em absoluto, por haver aumento da demanda por equipamentos e bens intermediários do exterior para viabilizar a estratégia de crescimento e diversificação industrial. Nesse sentido, Malan & Bonelli (1976, p. 362, 387) mostram uma modificação estrutural da pauta de importações que, entre 1965 a

¹² Participação percentual no valor da produção industrial corrente (UNIDO, 2015).

¹³ Evolução da composição setorial do Valor da Transformação Industrial, exclusive petróleo e derivados, conforme Pesquisa Industrial Anual (IBGE, 2015).

¹⁴ Exportações brasileiras por fator agregado - básicos, manufaturados, semimanufaturados e operações especiais (MDIC, 2015).

1975, teve redução da participação dos bens de consumo (de 11% para 7%) e matérias-primas (de 45% para 37%), concomitantes ao aumento do peso dos bens de capital (de 25% para 32%), cujo coeficiente de importação (parcela da oferta interna atendida por produtos estrangeiros) elevou-se de 14% para 28%.¹⁵

Os saldos da Balança Comercial e do Balanço de Pagamentos permaneceram relativamente equilibrados até a entrada dos anos 70. A partir de então, os resultados comerciais tornam-se severamente deficitários por razões associadas à intensificação do processo de industrialização e choques externos do preço das matérias-primas, mais especificamente do petróleo, com saldos finais positivos no Balanço viabilizados por intenso endividamento externo (MALAN & BONELLI, *op. cit.*, p. 357). Mesmo com a incapacidade em se captar a variação dos níveis de preço através de valores nominais, a magnitude da mudança nos saldos externos é claro indicativo desta tendência: o saldo da Balança Comercial passou de, em média, US\$ 210 mi correntes em 1960-1969 para US\$ -1,5 bi em 1970-1979, enquanto o resultado final do Balanço de Pagamentos foi de US\$ 58 mi para US\$ 833 mi no mesmo período (Banco Central, 2015a).

Além de setores econômicos que se tornaram mais eficientes, a elevação da produtividade esteve associada ao deslocamento da população ocupada para atividades mais produtivas, com forte queda na participação da agricultura em favor de setores urbanos de alta produtividade relativa (BONELLI & BACHA, 2001, p. 29; BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013, p. 148). A mudança na composição nacional da ocupação entre as décadas de 50 e 80 se deu com declínio de participação da agricultura no emprego total, de 60% para 30%, e simultâneo aumento tanto na indústria, de 17% para 28%, quanto nos serviços, de 22% para 41% (BIELSCHOWSKY & MUSSI, *loc. cit.*).¹⁶

Durante todo o período da industrialização, a presença de mão-de-obra abundante oriunda do êxodo rural e da elevada taxa de natalidade contribuiu para uma relativa compressão dos salários, que não puderam acompanhar plenamente os ganhos de produtividade da economia. Este ponto, abordado por diversos autores como Tavares & Serra (1972, p. 57), Furtado (1973, p. 181), Rodríguez (2009, p. 216) e Bielschowsky & Mussi (2013, p. 160) é de fundamental importância na compreensão da diferença

¹⁵Importações por principais categorias (bens de capital, matérias-primas, bens de consumo, petróleo e combustíveis), originalmente obtidos do Centro de Informações Econômico-Fiscais (CIEF) do Ministério da Fazenda.

¹⁶ Dados do IBGE.

entre a dinâmica da industrialização brasileira e aquela operada nos países centrais, tratada no capítulo 1.

2.1.2 Anos 80 e 90: interrupção do crescimento e recuperação incompleta

Nas duas últimas décadas do século XX, é possível identificar uma inflexão desta trajetória da indústria brasileira, com desaceleração do crescimento, perda de participação relativa no PIB e sinais de deteriorações estruturais, no sentido de quebras de encadeamentos produtivos e expansão de setores de menor valor agregado. Em um período de numerosas reformas políticas, econômicas e institucionais, o setor industrial não foi capaz de recuperar de forma plena e sustentável o desempenho característico da fase anterior, instabilidade que se estende aos dias atuais (BONELLI & GONÇALVES, 1998, p. 2; KUPFER, 2003, p. 92; ARAÚJO *et. al.*, 2012, p. 428; CANO, 2012, p. 4; GENTIL & ARAÚJO, 2012, p. 16).

Para Hermann (2005, p. 94), a década de 80 marcou o esgotamento do modelo de crescimento econômico vigente desde os anos 50, levado sob comando do Estado através de investimentos e créditos públicos e fortemente apoiado no financiamento externo. A conjugação dos processos de forte crise da dívida externa, aceleração inflacionária, retração dos investimentos e desaceleração do crescimento e do produto industrial no período, levando à recessão, justifica sua frequente caracterização como a “década perdida” (HERMANN, *op. cit.*, p. 111; BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013, p. 197).

Com o elevado grau de endividamento associado ao modelo de desenvolvimento adotado nos anos 70, mudanças na conjuntura internacional – especialmente elevações do preço do petróleo e das taxas de juros nos países desenvolvidos – provocaram a escalada da dívida externa e problemas na equalização no Balanço de Pagamentos em diversos países da periferia capitalista, inclusive no Brasil, onde os juros foram responsáveis por quase 90% do déficit de US\$ 11,7 bi em transações correntes no ano de 1981 (CARNEIRO, 2002, p. 123). A política de ajuste a tais condições centrou-se em medidas econômicas de contenção do crescimento interno e geração de divisas por via das exportações para fazer frente às obrigações da dívida, em conformidade com as condicionalidades requeridas pelo capital internacional. A redução dos investimentos públicos como instrumento de ajuste fiscal exemplifica esta reorientação, os quais se

reduziram em média 7,4% a.a. entre 1981 e 1989 (CARNEIRO, *op. cit.*, p. 123, 147; BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013, p. 179).

Os anos 90 evidenciam o caminho seguido após definitivo abandono da estratégia “desenvolvimentista”, quando o plano de crescimento estimulado pelo Estado foi substituído pelas prioridades de estabilização monetária e alinhamento aos novos paradigmas internacionais, pautados pelo avanço da doutrina neoliberal e do processo de globalização. A nova orientação da política econômica enfatizou a necessidade de ajustes fiscais e conduziu a processos de abertura comercial, desregulamentação financeira e privatização de um grande número de empresas públicas (BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013, p. 141, 145) A liberalização dos fluxos de comércio e capitais, por sua vez, se mostrou essencial para o sucesso da estratégia de estabilização adotada em 1994, na qual a sobrevalorização cambial e a elevação das taxas de juros, seus instrumentos centrais, permitiram o controle dos preços internos pela maior exposição à concorrência estrangeira e o financiamento dos crescentes déficits comerciais com entrada de capitais estrangeiros, atraídos pelo alto diferencial de juros (CARNEIRO, 2002, p. 361; BIELSCHOWSKY & MUSSI, *op. cit.*, p. 200). A título de ilustração, Carneiro (*op. cit.*, p. 315, 378) aponta que a taxa de câmbio real/dólar de 1996 correspondia a 66% de seu valor em 1992, enquanto a taxa real de juros anualizada alcançou quase 50% a.a. em meados de 1995.

Estas condições provocaram fortes impactos sobre a indústria nacional: se por um lado a estabilização, o consequente aumento dos salários reais e a restauração do financiamento ao consumo podiam ser considerados potenciais estimuladores da produção industrial, atuavam em sentido oposto as incertezas de um ambiente de crescimento baixo e instável, o volumoso déficit e endividamento do setor público e as elevadas taxas de juros internas, desincentivadoras da expansão dos investimentos no setor. A forte apreciação da taxa de câmbio, por sua vez, tendia a gerar efeitos ambíguos sobre o mesmo, barateando a importação de insumos e bens de capital mas também encarecendo os preços dos bens comercializáveis no mercado internacional, prejudicando sua competitividade (BIELSCHOWSKY *et. al.*, 2000, p. 144, 153).

Em geral, o balanço para o setor no período 1980-2000 ficou muito aquém da fase precedente, tanto em relação à magnitude do crescimento do setor quanto à sua estabilidade. A despeito de episódios momentâneos de expansão da produção, dos investimentos e da produtividade, em meados dos anos 80 o setor começou a perder

participação no PIB total do país, sobretudo no caso da Indústria de Transformação, tendência que não foi mais revertida. Dados do IBGE utilizados por Bonelli (2006, p. 388) mostram que o peso do setor industrial no PIB caiu de 34% em 1980 para 28% no final dos anos 90, enquanto os setores primário e terciário elevaram seu peso, respectivamente, de 10% para 11% e de 56% para 61%.¹⁷ A retração da indústria foi acompanhada por uma forte queda na taxa de crescimento do PIB, que, ainda de acordo com o IBGE, passou do patamar médio de 8% a.a. nos anos 70 para cerca de 3% a.a. nos anos 80 e 1,6% a.a. na década seguinte.¹⁸

Houve também uma significativa mudança de comportamento dos investimentos, que passaram de uma taxa média de crescimento de 7,7% a.a. entre 1950 e 1980 para um desempenho nulo (0%) entre 1981 e 2003 (BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013, p. 146).¹⁹ Apesar de um momento de elevação dos investimentos privados e da produtividade nos anos 90, em grande medida associados às estratégias de adaptação das empresas nacionais ao novo ambiente concorrencial, tais tendências não se mostraram sustentáveis no longo prazo: conforme Kupfer (2003, p. 99), o investimento privado elevou-se de 16% do PIB em 1991-1994 para 19% em 1995-1998, sem ter aumentado no período seguinte, de 1999 a 2001, ao mesmo tempo em que no setor público estes se reduziram de 3% para 2,4% e, depois, para 1,9% do PIB.²⁰

O processo de reestruturação produtiva das empresas brasileiras foi motivado por um novo contexto que se formou a partir dos anos 80, caracterizado, em âmbito global, pela crescente internacionalização dos fluxos de capitais, financeiros e produtivos, por uma renovação da base tecnológica industrial com difusão mundial e pelas críticas ao intervencionismo estatal. Em âmbito doméstico, estas vieram associadas a uma nova política de maior abertura no comércio exterior, a mudanças na política industrial, com desativação de esquemas e instrumentos de proteção e a uma política cambial voltada à estabilização monetária (BONELLI & GONÇALVES, 1998, p.7). Diz-se, assim, que as indústrias brasileiras passaram por um processo de “ajuste defensivo” (KUPFER, 2003, p. 100), promovendo significativos investimentos em

¹⁷ Participações baseadas nos valores a preços de 1949, originalmente obtidas das “Estatísticas históricas do Brasil” divulgadas pelo IBGE. Este movimento é corroborado por diferentes estudos destinados a corrigir o efeito das mudanças na metodologia de cálculo do PIB ocorridas em meados dos anos 90, como as de Oreiro & Feijó (2010, p. 227) e Bonelli & Pessoa (2010, p. 14).

¹⁸ Taxa de variação real anual do PIB segundo o Sistema de Contas Nacionais do IBGE, referência 2000 (IPEA, 2015).

¹⁹ Estimativas dos autores a partir de dados do IBGE.

²⁰ Estimativas do autor a partir de dados do IBGE, Banco Central e IPEA.

modernização para obter ganhos de eficiência e minimizar custos de produção, simplificando processos e produtos, terceirizando parte de suas atividades e reduzindo o contingente de mão-de-obra empregada, de maneira a sobreviver frente ao acirramento da concorrência estrangeira derivado destas transformações.

O fato de estes investimentos não estarem voltados para a expansão da capacidade produtiva e para a inovação é levantado para explicar a relativa efemeridade dos aumentos de produtividade observados no período, em grande parte associados à demissão de trabalhadores (que aumenta a razão entre produto e mão-de-obra) e insuficientes para garantir um crescimento sustentado da competitividade (BIELSCHOWSKY *et. al.*, 2000, p. 151, 179; KUPFER, *op. cit.*, p. 93, 100; FEIJÓ *et. al.*, 2005, p. 14; LAMONICA & FEIJÓ (2013, p. 100). Estimativas de Bonelli (2014, p. 117) apontam para a retração da produtividade do trabalho na década 80 (-0,6% a.a. entre 1981 e 1992) e recuperação parcial nos anos 90 (+1% a.a. de 1993 a 2002).²¹ No balanço do período como um todo, Bielschowsky *et. al.* (2013, p.75) mostram uma evolução declinante da produtividade de -0,4% a.a entre 1980 e 2005, com destaque para o desempenho altamente desfavorável da indústria de transformação, de -0,9% a.a.²²

Em relação à Balança Comercial, o Brasil apresentou desempenho positivo nos anos 80, auxiliado por políticas de estímulo à exportação e pela recessão interna, que naturalmente tende a reduzir importações (CARNEIRO, 2002, p. 146; MEDEIROS, 1997, p. 14). Já nos anos 90, no novo contexto de abertura comercial e estabilização monetária, o aumento da aquisição de bens de capital e consumo do exterior levou à forte deterioração do saldo (IBGE, 2006), que passou de um superávit de US\$ 19 bi em 1988 para um déficit de quase US\$ 7 bi em apenas dez anos (valores correntes).²³

Ao longo das décadas de 80 e 90, o peso dos manufaturados cresceu tanto nas exportações como nas importações nacionais, embora de maneira muito mais intensa nesta última. De acordo com a Organização Mundial de Comércio (OMC, 2015), entre 1980 e 1999 o peso dos manufaturados no valor das exportações nacionais se expandiu em 16% (de 37% para 43% do total), enquanto nas importações esta expansão foi de

²¹ Produtividade do trabalho medida como variação da relação PIB/Pessoal Ocupado, calculada com base em dados do IBGE.

²² Estimativas dos autores a partir de dados do IBGE e do estudo “A Cross-country database for sectoral employment and productivity”, publicado por Timmer & de Vries em 2007.

²³ Banco Central (2015a).

85% (de 41% para 76%). Quanto à relevância do país no comércio internacional, verificou-se uma perda de *market-share* das exportações nacionais tanto em manufaturados quanto em produtos agrícolas, passando de 0,7% para 0,6% do total das exportações mundiais nos primeiros e de 3,4% para 2,9% nos segundos. Já em relação à participação brasileira no total das importações mundiais, verificou-se, em ambas as rubricas – agrícolas e manufaturados – queda na primeira metade dos anos 80, relativa estabilidade no restante da década e aumento contundente nos anos 90. Para os primeiros, a participação foi de 0,9% em 1980 para 1,2% em 1998, e, para os segundos, de 0,9% para 1,1%.

Entre 1980 e 2000, a indústria perdeu aproximadamente 32% de participação no emprego nacional (de 28% para 19%), tendência também observada no setor agrícola (de 30% para 22%), sendo estes absorvidos pelo setor de serviços (de 41% para 58%), conforme dados do IBGE coletados por Bielschowsky & Mussi (2013, p. 148).²⁴ Os autores afirmam que o fraco desempenho da economia fez com que setores urbanos de baixa produtividade média, como o comércio, se tornassem os principais absorvedores de mão-de-obra, enquanto a indústria - teoricamente o setor mais produtivo - passou a dispensá-la; a questão da ocupação no período é caracterizada tanto pelo aumento do desemprego e da informalidade quanto pela “hipertrofia” do setor terciário. (*op. cit.*, p. 148, 160)

Os mesmos autores mostram que o *gap* entre o aumento da produtividade e dos salários se ampliou nos anos 80, em função do baixo crescimento do produto e do emprego, e mais ainda na década seguinte, pela reestruturação altamente desempregadora de mão-de-obra do setor industrial (*op. cit.*, p. 161). A incapacidade de repasse de aumentos de produtividade para os salários, juntamente com a elevada concentração da propriedade, são apontados por sua vez como causas importantes da elevada desigualdade de renda do país. De acordo com o indicador mais utilizado para mensurá-la, o índice de Gini, esta chegou mesmo a se agravar no período, passando de 0,58 em 1981 para 0,59 em 1999 (IPEA, 2015a).²⁵

²⁴ IBGE, “Estatísticas históricas do Brasil”.

²⁵ O índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda entre os indivíduos, podendo variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros é nula).

Já a qualificação da direção tomada pela indústria nacional a partir dos anos 80 não é consenso na literatura econômica, cujas análises mostram resultados muitas vezes conflitantes, principalmente em função das fontes de dados, do horizonte temporal escolhido e das diferentes possibilidades de agregação dos segmentos industriais. Em geral, as conclusões se dividem entre aquelas que apontam para a deterioração estrutural do setor devido ao recuo de segmentos importantes, gerando menor diversificação, perda de encadeamentos tradicionais e reduzido poder dinamizador da economia, associadas às teses de “desindustrialização” e “reprimarização”, e aquelas que enfatizam a relativa capacidade de preservação das estruturas previamente alcançadas frente ao tumultuado contexto do final do século XX, com desempenho positivo em setores específicos mais avançados, embasando a ideia de “rigidez estrutural” da indústria nacional.

Alinhados à primeira perspectiva, grande parte dos estudos sobre a composição da estrutura produtiva brasileira para o período de 1980 ao final dos anos 90 apontam para uma expansão de setores intensivos em recursos naturais e trabalho no PIB em detrimento àqueles relativamente mais complexos, líderes de crescimento no período prévio de industrialização, além de aumento dos índices de concentração produtiva (BONELLI & GONÇALVES, 1998, p. 8; KUPFER & CARVALHO, 2009, p. 294; ARAUJO *et. al.*, 2012, p. 439). No mesmo sentido, avaliações baseadas no comércio internacional defendem a ocorrência de forte reestruturação produtiva levando a uma “especialização regressiva” (COUTINHO, 1997) no comércio internacional, com ampliação do peso dos setores intensivos em recursos naturais e menor intensidade tecnológica *vis-à-vis* perda de importância daqueles intensivos em tecnologia e capital, especialmente em função da abertura comercial e valorização cambial nos anos 90 (MEDEIROS, 1997, p. 46; CARNEIRO, 2002, p. 320).

A gravidade desta inflexão é relativizada pela ideia de “rigidez estrutural”, que considera insuficiente a magnitude das mudanças observadas para caracterizar uma efetiva deterioração estrutural e, através de metodologias alternativas de agregação setorial, identifica expansão em setores de maior intensidade tecnológica (KUPFER & CARVALHO, *op. cit.*, p. 295; BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013, p. 153). No entanto, ao avaliar o desempenho da economia brasileira no século XXI, Bielschowsky (2015, p. 29), um dos defensores do argumento da rigidez estrutural nos anos 90,

reconhece o agravamento dos sinais de desindustrialização relativa no novo período e dos problemas dele derivados, conforme mostrado a seguir.

2.1.3 Século XXI: retração e perdas de competitividade

A despeito de significativos progressos econômicos e sociais no Brasil a partir dos anos 2000, a indústria continuou a apresentar sinais de fragilização e retração, fortalecendo as hipóteses de “desindustrialização” e “reprimarização” que começaram a se formar ainda nos anos 80. A seguir, a breve caracterização destes processos orienta a posterior discussão sobre sua materialização na economia brasileira contemporânea, fundamental para analisar as políticas de incentivo do Estado ao setor industrial na tentativa contrarrestá-las, que incluem benefícios tributários como a desoneração da folha de pagamentos.

2.1.3.1 Os conceitos de “desindustrialização” e “reprimarização”

Os dois conceitos mais tradicionais de “desindustrialização” estão ligados à perda de participação do setor industrial no total das ocupações e no total do valor adicionado da economia, que implica na perda relativa de sua importância para a geração de empregos e elevação da renda (OREIRO & FEIJÓ, 2010, p. 220; SQUEFF & DE NEGRI, 2014, p. 253). Segundo algumas interpretações, um processo de desindustrialização não requer nem mesmo sua retração relativa, bastando mudanças estruturais em direção à produção de bens de menor valor agregado como, por exemplo, pela expansão das indústrias intensivas em trabalho e recursos naturais em detrimento àquelas de maior intensidade tecnológica (NASSIF, 2008, p. 74).

A desindustrialização é fenômeno que vem ocorrendo em escala global, conforme mostram os dados da UNCTAD (2015), que apontam para uma redução da parcela do setor manufatureiro no PIB mundial de 25% em 1970 para 16% em 2013. No entanto, ao atingir países em diferentes graus de desenvolvimento, o processo de desindustrialização tende a provocar consequências profundamente distintas (BONELLI & PESSOA, 2010; OREIRO & FEIJÓ, 2010; SQUEFF, 2012). Isto dá origem à distinção entre processos “positivos” de desindustrialização em oposição àqueles considerados como “precoce” e “negativos”.

Nos países mais ricos, o encolhimento relativo da indústria verificado desde os anos 70 é tido como uma tendência natural da continuidade do desenvolvimento econômico, considerada por isso “positiva”. Segundo a FIESP (2013, p. 12), a queda da indústria no PIB de países desenvolvidos data, por exemplo, de 1973 no Japão, Estados Unidos e Reino Unido, 1977 na Alemanha, 1979 na França e 1980 na Itália; nestes países, a indústria respondia, em média, por 27% do PIB no ano de início da desindustrialização, contra 15% em 2011. Este processo, no sentido “positivo”, pode derivar de fatores como (i) maior elasticidade-renda dos serviços em relação à demanda por manufaturados à medida que aumenta a renda, provocando uma expansão relativa do setor terciário; (ii) crescimento da produtividade industrial, derivado da introdução de novas tecnologias, economias de escala e especialização, provocando queda do preço relativos dos manufaturados e redução de seu peso no valor adicionado; (iii) deslocamento de etapas produtivas de menor valor agregado para locais com custo de produção inferiores, em geral associadas à utilização de mão-de-obra de baixo custo e câmbio desvalorizado; e (iv) terceirização de atividades antes executadas no interior das fábricas, em grande parte deslocadas para o setor terciário (BONELLI & PESSOA, *op. cit.*, p. 6; OREIRO & FEIJÓ, *op. cit.*, p. 222 SQUEFF, *op. cit.*, p. 10). Nestas condições, ele se mostra compatível com a elevação da renda, do conteúdo tecnológico e do valor adicionado na produção e exportação nacional.

Na literatura brasileira, Furtado (1961, 1966) foi um dos pioneiros na análise das mudanças na estrutura produtiva decorrentes de alterações no perfil da demanda durante o processo de desenvolvimento, colocando diversas condições para que o processo seja bem-sucedido, como eliminação de restrições de balanço de pagamentos (disponibilidade de divisas para importar), acesso a bens de capital e tecnologias avançadas e uma melhor distribuição da renda, propiciando ampliação do mercado consumidor (e da demanda por manufaturados) (MARCONI & ROCHA, 2011, p. 7). Como mostrado anteriormente, as economias subdesenvolvidas apresentam grandes dificuldades no atendimento a estas condições.

Nas economias que ainda não atingiram determinado grau de desenvolvimento, a desindustrialização tende a impedir o pleno aproveitamento das oportunidades derivadas do crescimento do setor secundário, cuja capacidade é única na indução do crescimento econômico com ganhos de escala, difusão do progresso técnico, geração de encadeamentos produtivos, elevação da produtividade média e alívio das restrições

externas (NASSIF, 2008, p. 85; OREIRO & FEIJÓ, *op. cit.*, p. 223). Pode-se considerar, portanto, que a retração do setor industrial antes do alcance de determinado nível de desenvolvimento dificulta ainda mais este processo, permitindo entender por que é qualificada como “precoce” a desindustrialização em níveis de renda *per capita* muito inferiores à dos países desenvolvidos quando no início da mesma. Paralelamente, se associada ao aumento de participação de setores de menor valor agregado na economia, como matérias-primas e manufaturados de baixo coeficiente tecnológico, a desindustrialização é caracterizada como “negativa” (OREIRO & FEIJÓ, *loc. cit.*; SQUEFF, 2012, p. 9).

A “desindustrialização negativa” vem frequentemente associada à sobrevalorização cambial, a qual tende a deprimir a rentabilidade e, conseqüentemente, inviabilizar a produção de setores industriais – argumento fortemente defendido por autores como Bresser-Pereira (2008). Para este, uma série de fatores comuns às economias menos desenvolvidas pode levar à apreciação excessiva da moeda nacional com prejuízo às suas indústrias, como abundância de recursos naturais ou humanos, atração de capitais externos pela maior rentabilidade dos investimentos e elevadas taxas de juros, utilização do câmbio como instrumento de controle da inflação e políticas de crescimento com absorção de poupança externa (*op. cit.*, p. 5).

Outras perspectivas, por sua vez, relativizam esta atribuição do câmbio como causa central da desindustrialização, ressaltando outros fatores determinantes na capacidade de competição e na dinâmica de crescimento do setor, como condições de infraestrutura, taxas de juros, sistema tributário, nível de produtividade e capacidade de inovação das indústrias domésticas (COUTINHO & FERRAZ, 1993, p. 6; PORTER, 1999, p. 172, 174; GENTIL & ARAÚJO, 2013b, p. 18).

A desindustrialização “negativa” que tem como causa primária a descoberta e exploração de recursos naturais é também conhecida como “doença holandesa”, especificidade que se faz importante para salientar para posteriores reflexões sobre o caso brasileiro, onde tais produtos mostram forte expansão em período recente. O termo foi cunhado em 1977 pela revista *The Economist* em referência à atribuição de causalidade entre a apreciação cambial observada na Holanda em função da descoberta de gás natural no país e do aumento de suas exportações com a redução da participação da indústria no PIB, devido à menor rentabilidade de suas vendas externas (SQUEFF, 2012, p. 11). Explicações para o fenômeno consideram que os custos de produção

relativamente baixos dos recursos naturais viabilizam sua produção e comercialização mesmo a uma taxa de câmbio valorizada, ao mesmo tempo em que as exportações nacionais de outros bens – especialmente industriais – não contam com as mesmas vantagens relativas, sendo altamente desfavorecidos. Pela redução de sua rentabilidade, a produção é inviabilizada. Com isso, observa-se o aumento da participação das *commodities* no valor adicionado total da economia e a redução dos manufaturados na produção de bens comercializáveis (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 5, 21; BRESSER PEREIRA & MARCONI, 2008, p. 2), que levanta outra ideia fortemente associada ao debate sobre desindustrialização – a hipótese de “reprimarização” da economia.

A “reprimarização” pode ser entendida uma das facetas da desindustrialização “negativa”, manifestada pela via do comércio internacional, onde se observa crescente especialização no fornecimento de matérias-primas e produtos de baixo valor agregado e/ou conteúdo tecnológico, com elevação da participação destes bens nas exportações nacionais e consequente retração do peso dos bens industriais (OREIRO & FEIJÓ, 2010, p. 222; SQUEFF, 2012, p. 44). Estes processos podem estar correlacionados porque um crescimento superior da demanda e da rentabilidade nos setores de produtos primários e de menor tecnologia, ditados pelo bom desempenho mercado externo, tende a incentivar investimentos e a aumentar a participação destes setores na estrutura produtiva interna (DE NEGRI & ALVARENGA, 2011, p. 11).

2.1.3.2 A economia brasileira no século XXI

Os anos 2000 determinam profundas mudanças em âmbito político, econômico e social no país, no esteio da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo e à conjuntura externa extremamente favorável. Contudo, a sustentabilidade dos progressos alcançados pareceu sofrer abalos já no final da década, exacerbados pela emergência de uma das mais graves crises já vistas no sistema capitalista internacional. O conturbado cenário brasileiro de 2015 evidencia deficiências do modelo de crescimento levado a cabo no período, em um ano marcado por desaceleração econômica e ajuste fiscal, com grandes cortes em investimentos e gastos sociais. No que concerne à indústria, há evidências de que mesmo a fase de relativo crescimento dos anos 2000 não foi capaz de reverter as ameaças de deterioração estrutural e perda de competitividade que a rondam

desde as duas últimas décadas do século XX, intensificadas no pós-crise (GENTIL & ARAUJO, 2015; OLIVEIRA, 2015).

Na arena política, a eleição de Luís Inácio “Lula” da Silva em 2003 marca uma relativa recuperação do espírito desenvolvimentista característico do período de industrialização, no sentido da maior credibilidade atribuída ao Estado na capacidade de promover avanços econômicos e sociais (FAGNANI & FONSECA, 2013, p. 14). Observou-se a reconstrução de políticas explicitamente industrializantes e orientadas à promoção do crescimento econômico, aumento dos investimentos públicos e dos gastos sociais: nos oito anos de seu mandato (2003-2010), os investimentos do governo passaram de 1,5% para quase 3% do PIB (IPEA, 2011b, p. 3), enquanto a despesa federal com políticas sociais²⁶ evoluiu de 13% para 15,5% do mesmo (IPEA, 2012b, p. 8).

O país logrou conjugar maior crescimento econômico com melhoria dos índices de pobreza e desigualdade de renda. A taxa média de crescimento do PIB se elevou de 1,6% a.a. nos anos 90 para 3,7% a.a. entre 2000 e 2010 (IBGE, 2015) e, nestes dez anos, a renda do décimo mais pobre cresceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos (IPEA, 2012a), com o total de pobres e indigentes passando de 35,8% para 11% da população (LAVINAS, 2013a, p. 43). Apesar destes progressos, deve-se ter em mente que há um longo caminho a ser percorrido pelo país, no qual, em 2013, os 20% mais pobres da população ainda detinham somente 3,3% da renda nacional, frente a 57% no último quintil (grupo dos 20% mais ricos).²⁷

A expansão do mercado interno de massas funcionou como motor fundamental deste processo, com contribuição relevante também do aumento das exportações e dos investimentos produtivos (CANO, 2012, p. 6; GENTIL & ARAÚJO, 2013a, p. 197; BIELSCHWOWSKY, 2015, p. 13, 14). Este aquecimento da demanda interna reside, fundamentalmente, na conjugação entre um mercado de trabalho extremamente aquecido, significativa elevação do salário mínimo, aumento das transferências de renda do governo e forte expansão do crédito à pessoa física (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 738; LAVINAS, 2013b, p. 107, 108; 2015, p. 1; GENTIL & ARAUJO, *op. cit.*, p. 198).

²⁶A fonte considera como “Gastos Sociais” as despesas alocadas nas seguintes funções: Alimentação e nutrição, Benefícios a servidores públicos federais, Cultura, Desenvolvimento agrário, Educação, Emprego e defesa do trabalhador, Habitação e urbanismo, Previdência social, Saneamento e Saúde.

²⁷ Renda domiciliar *per capita* obtida pela PNAD (IBGE). Consideram-se as linhas de pobreza e indigência utilizadas pelo Programa Bolsa Família para cada ano.

Corroborando estas afirmações, o estudo de LAVINAS *et. al.* (2014) indica a criação de cerca de 20 milhões de postos formais de trabalho entre 2003 e 2013, com queda da taxa de desemprego de 12,4% para 5,4%, aumento real de quase 100% no valor do salário mínimo e expansão do crédito de pouco mais de 20% para 56,5% do PIB.

O bom desempenho econômico foi certamente favorecido pela conjuntura externa extremamente favorável a países em desenvolvimento, sobretudo aqueles com abundância de recursos naturais, como no caso do Brasil. A grande liquidez internacional se mostra, por exemplo, no aumento da participação dos BRICS (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) no total mundial de Investimentos Estrangeiros Diretos de 6% em 2000 para 20% em 2012 (UNCTAD, 2013). Houve forte aumento dos fluxos de comércio internacional impulsionado pelo *boom* do mercado de *commodities*²⁸, com grande aumento de sua demanda e preços, em grande parte devido ao crescimento dos países asiáticos. Como mostra a OMC (2015), a participação dos produtos agrícolas e minerais no total das exportações mundiais se elevou de 22% em 2000 para 29% em 2010, uma expansão de 30% em dez anos.

Esta conjuntura foi abalada por uma grave crise internacional iniciada em 2008 pelo revelar de uma grande bolha especulativa no mercado imobiliário norte-americano, que deixou evidente o elevadíssimo grau de financeirização da economia mundial e deu início a um período de forte desaceleração econômica em grande parte do mundo, sobretudo nos países mais desenvolvidos. O crescimento médio de 8% a.a. do PIB mundial em 2000-2008 foi substituído por uma retração de -5% em 2009 e 4% a.a. em 2009-2013, sendo que, no caso das nações mais ricas, esta mudança foi de 6% a.a. antes do colapso para 1% a.a. depois (UNCTAD, 2015).

O fato de que parceiros comerciais cruciais para o Brasil, como a China, foram capazes de sustentar um desempenho econômico relativamente superior ao do resto do mundo, juntamente com um relevante conjunto de ações anticíclicas do governo brasileiro adotadas em resposta à crise, contribuíram para a boa resistência do país em momento mais imediato (GENTIL & ARAUJO, 2011, p. 8): após queda de 0,3% do PIB em 2009, este cresceu 7,5% em 2010 – sua taxa mais alta desde 1986 (IBGE, 2015).

²⁸ Produtos básicos, homogêneos e de amplo consumo, produzidos em larga escala e com preços estabelecidos internacionalmente, como produtos agrícolas (soja, milho, café) e minerais (minério de ferro, petróleo e outros).

No entanto, a continuidade da gestão do Partido dos Trabalhadores com a eleição de Dilma Rousseff em 2011, renovada em 2014, marcou uma fase de elevada instabilidade e perda do dinamismo econômico anterior. Como diagnosticam Gentil & Araújo (2015, p. 2), “*começaram a se tornar mais evidentes os limites estruturais ao crescimento do Brasil e vieram à tona as contradições do que foi chamado de modelo ‘social desenvolvimentista’*”. Esta desaceleração se atestou, por exemplo, na significativa desaceleração do PIB, cuja taxa média de crescimento passa de 4,6% a.a. em 2007-2010 para 2,1%, a.a. em 2011-2014, e de alguns de seus principais determinantes, como os investimentos públicos federais, cujo crescimento real saiu de 35% a.a. para 0,7% a.a. entre os dois períodos (*op. cit.*, p. 9).

O grande dissenso a respeito das causas deste processo reflete visões diferenciadas sobre o funcionamento da economia, indo desde aqueles que o atribuem à piora da conjuntura internacional, com desaceleração mundial e queda dos preços das *commodities*, aliada a maior conservadorismo monetário e fiscal em âmbito doméstico (GENTIL & ARAUJO, *op. cit.*)²⁹ até uma intervenção excessiva do governo desde os anos 2000, sobretudo com elevação dos salários e gastos sociais, comprimindo assim a lucratividade das empresas (STUHLBERGER, 2015).

Colocando ainda mais em xeque o caráter e a sustentabilidade desta fase de crescimento com redução de desigualdades sociais, em 2015 a piora das contas públicas, em cenário de clara desaceleração econômica, serviu de justificativa para a condução de um amplo ajuste fiscal incluindo redução de investimentos em setores de função “equalizadora” como Saúde, Educação e Previdência. Ainda em 2014, jornais como *O Estado de São Paulo* noticiaram o primeiro déficit primário do governo central³⁰ desde o início da série em 1997, no valor de 0,34% do PIB ou R\$ 17,2 bi, ante uma projeção no início do ano de superávit de R\$ 80,7 bi (*Jornal O Estado de São Paulo*, 29/01/2015). No final deste ano, foi anunciada uma meta de superávit primário de 1,2% do PIB para 2015 e 2% em 2016 (*Jornal Valor Econômico*, 28/11/2014) e, em maio do ano seguinte, cortes orçamentários totalizando R\$ 69,9 bi (*Jornal Valor Econômico*,

²⁹ Escapa aos objetivos deste trabalho discutir os determinantes deste conservadorismo, em especial o recorrentemente apontado “tripé” de política macroeconômica composto pelas práticas de câmbio flutuante, metas de inflação e superávit fiscal primário, que limitaria o espaço de atuação estatal e o controle sobre a condução de variáveis econômicas. Este tema é abordado, por exemplo, por Serrano & Summa (2011), Bastos & Medeiros (2015) e Gentil & Araújo (*op. cit.*).

³⁰ O resultado primário é o saldo entre todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros (SENADO FEDERAL, 2015c). O governo central corresponde ao Tesouro Nacional, INSS e Banco Central.

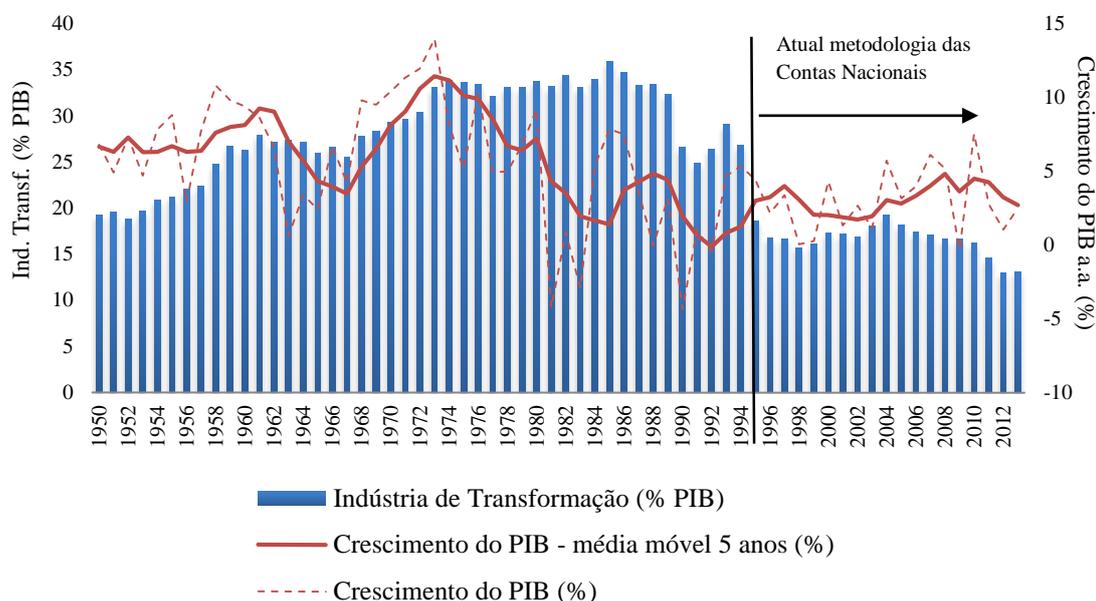
22/05/2015). Estes, por sua vez, tiveram em Saúde e Educação duas das áreas mais prejudicadas, onde os recursos originalmente previstos sofreram reduções de 44% e 18%, respectivamente (MPOG, Portaria n. 168/2015). Além disso, foram aprovadas uma série de restrições de direitos previdenciários e pleiteadas revisões das desonerações tributárias, que, contudo, não foram efetivamente modificadas (seção 3.3).

O setor industrial, por sua vez, se mostrou em larga medida incapaz de acompanhar tais avanços, mesmo durante a fase de maior dinamismo econômico. Em uma perspectiva de longo prazo, é possível identificar sinais de continuidade das tendências de deterioração já apontadas desde o final do século XX. Observando a experiência brasileira recente, as implicações deste descolamento parecem corroborar aquelas previstas pela teoria econômica, discutidas no primeiro capítulo. Destaca-se, especialmente, um processo de crescimento econômico estimulado pela produção e exportação de produtos de baixo valor agregado, portanto pouco autônomo e altamente vulnerável aos revezes da conjuntura internacional, além de limitado em sua capacidade de expandir a produtividade e a renda nacional de forma sustentável.

A ideia de que a indústria brasileira vem se deteriorando se apoia em um aumento das evidências de “desindustrialização negativa/precoce” e “especialização regressiva” da economia brasileira neste novo século. Observa-se que o setor secundário – sobretudo o segmento de Transformação, que exclui a maior parte das atividades ligadas à exploração de recursos naturais – vem perdendo participação no PIB nacional desde os anos 80. Embora mudanças na metodologia de contabilização das Contas Nacionais dificultem a comparabilidade de dados em perspectiva histórica (OREIRO & FEIJÓ, 2010, p. 232), diversos esforços de compatibilização confirmam a retração do segmento, como Bonelli & Pessoa (2010, p. 16), Oreiro & Feijó (*op. cit.*, p. 228) e Cano (2012, p. 9).

Segundo dados do IBGE (2015), de 1995 a 2013, o peso da Indústria de Transformação no total do valor adicionado pela economia passou de 18,6% para 13%, seu menor valor desde o início da série histórica iniciada em 1950. A trajetória descendente desde meados dos anos 90 foi interrompida por um curto momento de crescimento de 1997 a 2004, curiosamente uma época de baixo crescimento e instabilidade econômica na economia brasileira. (GRÁFICO 8)

GRÁFICO 8 - Brasil, Taxa de crescimento do PIB (%) e participação da indústria de transformação (% PIB), 1950 a 2013



Fonte: IBGE, Contas Nacionais (ref. 2000), IPEADATA. Elaboração própria.

Traçando um paralelo com as taxas de crescimento do PIB e do setor industrial em sua totalidade, o desempenho do segmento de Transformação para o período 2000-2013 esteve sistematicamente inferior ao do restante da economia, apresentando um crescimento médio de seu valor agregado da ordem de 2,3% a.a., menos que da indústria em geral, de 2,6% a.a., e da economia total, visto que o PIB cresceu em média 3,3% a.a. No período mais recente, 2009-2013, este diferencial se acentuou drasticamente, com expansão de apenas 0,3% a.a. do valor agregado pelo segmento de Transformação ante 1,5% a.a. na indústria como um todo e 2,7% para toda a economia. Outra grande marca desta última fase é sua forte instabilidade, neste caso estendida tanto à indústria quanto à economia em geral, alternando anos de crescimento, estagnação e retração. Somente no último quinquênio 2009-2013, o PIB, por exemplo, variou entre taxas de crescimento de -0,3% em 2009, 7,5% em 2010 e 2,7% em 2011; na Indústria da Transformação, as taxas variaram de -8,7% em 2009 e -2,4% em 2012 até 10,1% em 2010. (QUADRO 2)

QUADRO 2 - Brasil, taxa de crescimento do PIB e do valor adicionado (VA) pela Indústria total e de Transformação, 2000-2013 (% a.a., média)			
	PIB	VA Industrial	VA da Ind. Transformação
2000-2013	3,3%	2,6%	2,3%
2000-2003	2,3%	1,9%	2,7%
2004-2008	4,7%	4,3%	3,8%
2009-2013	2,7%	1,5%	0,3%
2009	-0,3	-5,6	-8,7
2010	7,5	10,4	10,1
2011	2,7	1,6	0,1
2012	1,0	-0,8	-2,4
2013	2,5	1,7	2,7

Fonte: IBGE - Contas Nacionais (ref. 2000), IPEADATA. Elaboração própria. Variação real anual do Produto interno bruto e do valor adicionado a preços básicos da indústria e do segmento de transformação.

Em relação à composição da estrutura produtiva a partir dos anos 2000, existe certa divergência nas tendências apontadas para o setor secundário dependendo das fontes de dados, metodologia e períodos escolhidos para análise. Segundo as pesquisas industriais do IBGE (Pesquisa Industrial Mensal e Pesquisa Industrial Anual), algumas das principais características do período são: (i) baixo crescimento médio da indústria na última década, com melhor desempenho relativo até 2008 e grande dificuldade de recuperação desde então; (ii) liderança das indústrias extrativas, que apresentam desempenho muito superior à indústria de transformação em todos os períodos; (iii) dentro do setor de transformação, a preponderância de segmentos mais complexos durante o período de crescimento e, a partir de 2009, sua retração em favor de indústrias mais simples e de menor valor agregado; e (iv) a situação crítica de indústrias tradicionais como têxtil, vestuário e couro e calçados, que apresentam sinais de retração a despeito dos movimentos no restante da economia.

Estas evidências podem ser observadas no Quadro 3, que mostra o crescimento recente da produção física e da participação no Valor de Transformação Industrial (VTI)³¹ para diferentes setores industriais, com corte analítico no ano de 2008, pela identificação de mudanças significativas a partir de então. De acordo com estes dados, a produção física da indústria cresceu em média 2% a.a. entre 2003 e 2014, porém com grandes diferenças entre o bom desempenho até 2008, de 4,6% a.a., e após este período, quando foi nulo. O dinamismo foi liderado pela Indústria Extrativa, que cresceu em

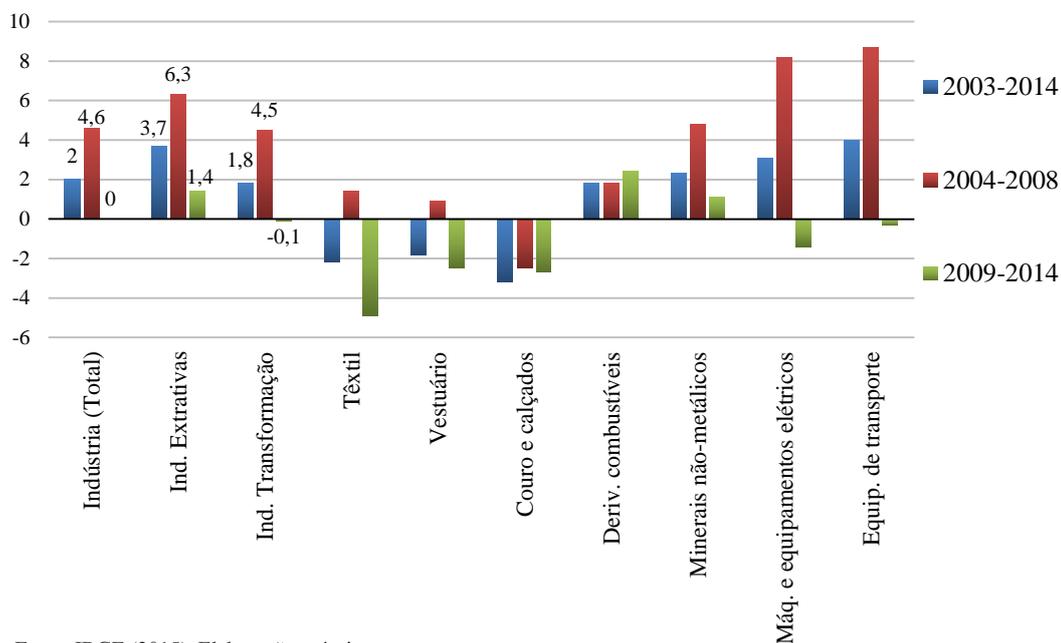
³¹ O VTI corresponde à diferença entre o valor bruto da produção industrial e o custo com as operações industriais.

média 6,3% a.a. e 1,4% a.a. nos dois subperíodos. As indústrias de Transformação, por outro lado, cresceram ligeiramente abaixo da média em 2003-2008 e sofreram os maiores prejuízos no período pós-crise, com forte choque em setores de maior valor agregado – no setor de máquinas e equipamentos, por exemplo, a produção física cresceu 8,7% a.a. entre 2004 e 2008 e retraiu-se em 0,3% a.a. entre 2009 e 2014. Alguns setores tradicionais, como têxtil e de couro/calçados, apresentaram desempenho ruim mesmo nos anos de maior crescimento. Em relação à participação no VTI, as indústrias extrativas expandiram sua participação em 20,2% a.a., em média, entre 2008 e 2012, enquanto o setor de transformação perdeu anualmente 1,1% de seu peso no mesmo, independentemente do período analisado. Esta contraposição fica evidente pela visualização do Gráfico 9, que ilustra a taxa de crescimento da produção industrial para diversos setores.

QUADRO 3 - Brasil, Indicadores industriais em setores selecionados, variação média anual (%), 2003-2014						
	Produção Física Industrial			Participação no Valor de Transformação Industrial (VTI)		
	2003-2014	2004-2008	2009-2014	2008-2012	2008	2009-2012
Indústria - Total	2,0	4,6	0,0	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>
1. Indústrias extrativas	3,7	6,3	1,4	20,2	25,1	19,0
2. Indústrias de transformação	1,8	4,5	-0,1	-1,1	-1,1	-1,1
<i>Alimentos</i>	0,8	1,9	0,2	4,8	1,0	5,8
<i>Bebidas</i>	3,3	5,0	3,0	1,5	-9,5	4,2
<i>Têxtil</i>	-2,2	1,4	-4,9	-2,4	-9,1	-0,8
<i>Vestuário</i>	-1,8	0,9	-2,5	4,9	-9,9	8,6
<i>Couro e calçados</i>	-3,2	-2,5	-2,7	0,8	-3,6	2,0
<i>Móveis</i>	1,2	2,9	1,5	4,8	-6,8	7,7
<i>Derivados de combustíveis</i>	1,8	1,8	2,4	-2,2	4,4	-3,9
<i>Farmacêutica</i>	3,5	6,8	2,5	-4,8	-11,1	-3,2
<i>Borracha e plástico</i>	0,9	3,4	-0,5	0,2	-7,8	2,2
<i>Minerais não-metálicos</i>	2,3	4,8	1,1	2,7	1,2	3,1
<i>Metalurgia</i>	0,7	2,9	-2,0	-9,3	1,3	-12,0
<i>Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos</i>	2,4	9,1	-3,2	-3,6	-3,3	-3,6
<i>Máquinas, aparelhos e materiais elétricos</i>	3,1	8,2	-1,4	0,1	-1,0	0,3
<i>Equipamentos de transporte</i>	4,0	8,7	-0,3	0,7	0,2	0,8
<i>Veículos</i>	4,8	12,1	-1,2	-1,4	5,6	-3,1
<i>Equipamentos de transporte, exceto veículos</i>	8,6	14,8	3,3	-4,6	-5,3	-4,5

Fonte: IBGE (2015). Elaboração própria. Variação da produção física calculada pela variação percentual acumulada no ano, com base em dezembro do ano anterior; participação no VTI com base na estrutura do valor da transformação industrial das empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas.

GRÁFICO 9 - Brasil, Produção Física Industrial, variação média anual (%), 2003-2012



Fonte: IBGE (2015). Elaboração própria.

Embora muitas vezes sem afirmar explicitamente que o país passa por um processo de “desindustrialização negativa”, diversas análises recentes chamam a atenção para a contínua queda do peso da indústria brasileira no PIB (em condições que não justificam sua ocorrência como consequência do desenvolvimento econômico) e especialização em produtos de menor valor agregado, especialmente a partir da crise de 2009. Podem ser citados, por exemplo, os trabalhos de Oreiro & Feijó (2010), Bresser Pereira & Marconi (2010), Araújo *et. al.* (2012), Cano (2012, 2014), Feijó & Lamonica (2013), FIESP (2014) e Squeff & De Negri (2014).

Com base na evolução da renda *per capita* do país durante as últimas décadas, comparativamente a países avançados e em desenvolvimento, ressalta-se também o caráter “precoce” deste processo (CARVALHO & KUPFER, 2011; SQUEFF, 2012; LAMONICA & FEIJÓ, 2013; CANO, 2012, 2014). Dados da UNCTAD (2015) mostram que em meados dos anos 80, quando a indústria nacional começou a exibir sinais de retração, este indicador era significativamente inferior ao dos países mais desenvolvidos quando sua indústria começou a apresentar tendência semelhante, sem ter havido convergência ao longo do tempo: em 1985, a renda *per capita* do Brasil correspondia a 17% da japonesa e 13% da norte-americana em 1973, proporções que,

em 2013, mantiveram-se praticamente estáveis em 15% e 13% em relação a este mesmo ano. O nível de renda aqui encontrado não justificaria, portanto, uma reorientação da estrutura produtiva no sentido de redução do setor industrial derivada do avanço do desenvolvimento socioeconômico.

A despeito de eventuais dissonâncias, a maior parte das análises sobre produtividade no Brasil indica que esta tem crescido lentamente desde a década de 1970, como mostrado por compilação do IPEA (2014, p. 13). Para o setor industrial, as Contas Nacionais apontam uma queda de 0,6% a.a. entre 2000 e 2009, com retração de 0,9% a.a. no segmento de Transformação, contribuindo para o baixo desempenho do indicador na economia como um todo, onde cresceu apenas 0,9% a.a.. Os setores nos quais a produtividade evoluiu mais favoravelmente foram aqueles ligados à exploração de recursos naturais, especialmente a Agropecuária, com crescimento médio de 4,3% a.a., além das indústrias extrativas, que avançou 1,8% a.a. (IPEA, 2012c, p. 4). Ainda sem disponibilidade de dados das Contas Nacionais para período mais recente, as estimativas realizadas a partir de indicadores de produção física e horas pagas do IBGE, de autoria de De Negri & Cavalcante (2013, p. 14) também mostram tendência de queda, com a taxa média mensal anualizada de crescimento da produtividade ficando em -0,03% para a indústria em geral e -0,04% no segmento de Transformação, entre outubro de 2009 e janeiro de 2013.

Comparando o diferencial entre a produtividade brasileira e a de países líderes em diferentes setores produtivos, Miguez & Moraes (2014, p. 213) mostram um distanciamento do país em relação à “fronteira” entre 1995 e 2009 – isto é, um aumento da diferença entre os níveis de produtividade internos e as maiores taxas identificadas internacionalmente. Segundo o estudo, este afastamento ocorreu em todos os grandes setores nacionais (Agropecuária, Indústria e Serviços) e de forma especialmente forte na Indústria de Transformação, onde treze dos quinze setores pesquisados mostraram uma intensificação de seu atraso relativo.

Igualmente essencial para compreender as atuais tendências do setor industrial é a análise do setor externo, onde houve significativas mudanças no início dos anos 2000. O Balanço de Pagamentos viveu um momento extremamente favorável a partir deste momento, com a conquista de superávits comerciais, grande entrada de capital estrangeiro e acúmulo de reservas. Como mostra o gráfico 10, o déficit comercial de US\$ 700 mi no ano 2000 reverteu-se e atingiu um superávit de US\$ 46 bi em 2006, a

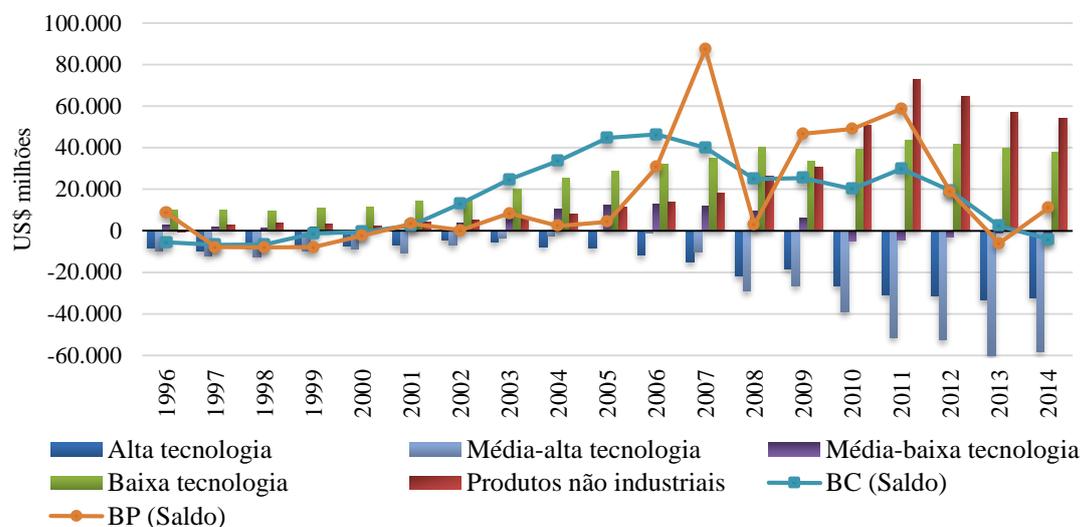
partir de quando torna a cair, até chegar a um novo saldo negativo de US\$ 4 bi em 2014 (valores correntes), com o saldo do Balanço de Pagamentos acompanhando esta tendência. O Balanço também permite identificar um aumento líquido do Investimento Estrangeiro Direto de US\$ 32,7 bi em 2000 para US\$ 48,5 bi em 2010 e dos “haveres da autoridade monetária” (reservas internacionais) de US\$ 2,3 bi deficitários para um crédito de US\$ 49 bi no mesmo período (também a valores correntes). (Banco Central, 2015a)

No entanto, a segregação da Balança Comercial por intensidade tecnológica permite verificar que a maior parte deste desempenho positivo esteve relacionado à evolução favorável da exportação de bens primários pelo país, que sofreram expressiva valorização internacional no período. A partir do final da década, marcada pela crise internacional e queda do preço destes bens, torna-se mais evidente a deterioração da inserção externa do país, marcada pelo aumento da dependência na venda de produtos de baixo valor agregado e compra de produtos tecnologicamente mais sofisticados do exterior – destinados, muitas vezes, a suprir as maiores deficiências da oferta interna.

A desagregação por intensidade tecnológica³² dos bens comercializados com o exterior revela um crescimento do saldo de bens não-industriais e manufaturados de baixo conteúdo tecnológico: no primeiro caso, entre 2000 e 2014 seu superávit se ampliou de US\$ 2,4 bi para US\$ 54 bi; no segundo, este crescimento foi de US\$ 11,4 bi para US\$ 38 bi. Ao mesmo tempo, o saldo de bens industriais de alta e média-alta intensidade tecnológica tornou-se fortemente deficitário, de valores negativos de US\$ -16 bi para US\$ -90 bi (valores correntes). (MDIC, 2015) (GRÁFICO 10)

³² A classificação por intensidade tecnológica utilizada pelo MDIC obedece à metodologia da OCDE, considerando (i) indústrias de alta tecnologia: aeronáutica e aeroespacial; farmacêutica; material de escritório e informática; equipamentos de rádio, TV e comunicação; instrumentos médicos de ótica e precisão. (ii) indústria de média-alta tecnologia: máquinas e equipamentos elétricos; veículos automotores, reboques e semirreboques; produtos químicos, excl. farmacêuticos; equipamentos para ferrovia e material de transporte; máquinas e equipamentos mecânicos. (iii) indústrias de média-baixa tecnologia: construção e reparação naval; borracha e produtos plásticos; produtos de petróleo refinado e outros combustíveis; outros produtos minerais não-metálicos; produtos metálicos; (iv) indústrias de baixa tecnologia: madeira e seus produtos; papel e celulose; alimentos, bebidas e tabaco; têxteis; couro e calçados.

GRÁFICO 10 - Brasil, Balanço de Pagamentos e Saldo Comercial (total e por intensidade tecnológica), 1996 a 2014, milhões de US\$ correntes



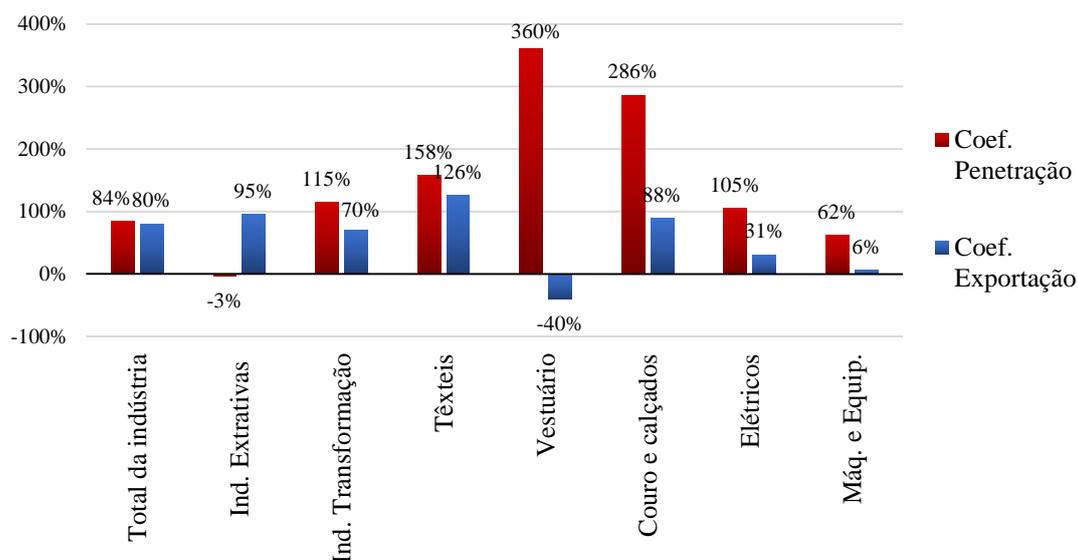
Fonte: MDIC (2015). Elaboração própria. Classificação por intensidade tecnológica conforme metodologia da OCDE, utilizada pelo MDIC.

A participação dos bens manufaturados no total das exportações nacionais reduziu-se de 57% para 37% entre 2000 e 2013, ao mesmo tempo em que sua participação nas importações, se considerados todos os extratos de intensidade tecnológica, se manteve em 70%. No tocante ao peso no mercado internacional, a importância do país para o total das exportações mundiais de manufaturados ficou estável em 0,7%, enquanto nas importações este peso cresceu de 0,8% para 1,4%. (OMC, 2015)

Outra perspectiva que permite analisar qualitativamente a evolução da inserção externa brasileira na última década é através dos coeficientes de penetração e exportação (CNI, 2015), que indicam, respectivamente, a parcela da oferta interna atendida por produtos estrangeiros e a parte exportada da produção nacional. Considerando o período 1996-2013, observa-se que o coeficiente de penetração da indústria brasileira como um todo cresceu em 84%, indicando que a presença dos importados nos mercados domésticos quase dobrou no período. Quando se analisam separadamente as indústrias extrativas (mais diretamente ligadas à exploração de recursos naturais) e aquelas de Transformação, no entanto, percebe-se um comportamento profundamente distinto: decréscimo de 3% nas primeiras e aumento de 115% nas segundas. Dentro do segmento de Transformação, é possível ainda verificar que produtores nacionais de certos bens de consumo, como couro-calçados, têxteis e

vestuário, sofreram uma perda de participação no mercado interno muito acima da média da indústria; nos vestuários, por exemplo, os dados indicam que a penetração das importações mais do que triplicou em termos reais. Adicionalmente, isto não foi compensado por uma maior orientação exportadora, dado um crescimento relativamente inferior dos coeficientes de exportação para todos os casos observados, à exceção das indústrias extrativas. (GRÁFICO 11)

GRÁFICO 11 - Brasil, variação real dos coeficientes de penetração e exportação, 1996-2013 (%)



Fonte: CNI/IPEADATA. Elaboração própria. O coeficiente de penetração é o percentual do consumo aparente (oferta interna) atendido pelas importações, enquanto o coeficiente de exportações refere-se ao percentual do valor total da produção destinado às exportações. Dados a preços de 2007.

Este quadro fundamenta a hipótese de que a economia brasileira também vem atravessando um processo de reprimarização da pauta exportadora, conforme Bresser-Pereira & Marconi (2010), De Negri & Alvarenga (2011), Araújo *et. al.* (2012) e Cano (2012, 2014).

De maneira geral, as tendências aqui indicadas corroboram afirmações do próprio Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que no primeiro balanço do Plano Brasil Maior (2011-2014) adverte:

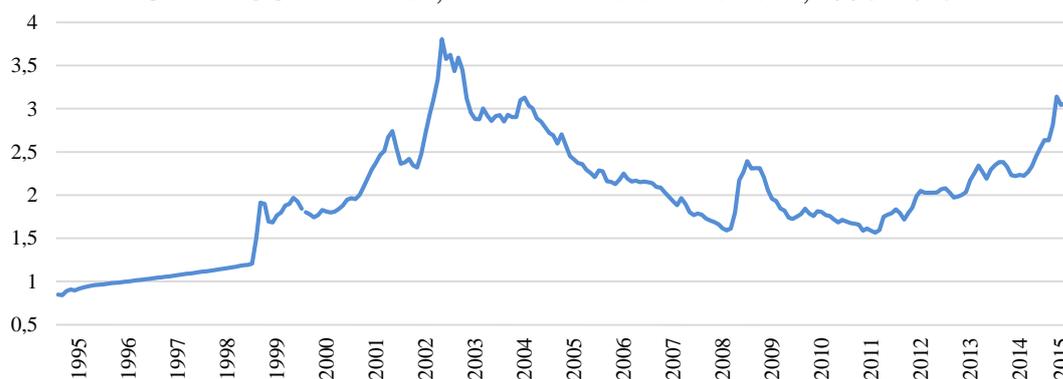
As ameaças à competitividade da indústria brasileira são visíveis e corporificam-se, sobretudo, na forte penetração das importações concorrentes que têm ampliado rapidamente sua participação relativa no consumo interno aparente, na perda de participação das exportações domésticas nos mercados externos de produtos manufaturados e no nível relativamente baixo de participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB). Além disso, há preocupações com a trajetória do emprego industrial e a

fragilização da atuação das empresas de pequeno porte nos setores mais expostos à acirrada competição externa. (MDIC, PBM, 2012, p. 34)

Na literatura que trata das hipóteses de desindustrialização e reprimarização no Brasil, sobretudo para o período posterior aos anos 90, suas causas estão longe de se mostrarem objeto de consenso. As interpretações vão desde aquelas que atribuem importância majoritária à questão da valorização cambial (BRESSER-PEREIRA, 2008; BRESSER-PEREIRA & MARCONI, 2010) até aquelas que destacam a interação entre um complexo conjunto de fatores incluindo, além do câmbio, as condições de ocorrência da abertura comercial no país, sua política monetária extremamente restritiva, a ausência de políticas industriais efetivas, juros extremamente elevados e falta de investimentos (CANO, 2012, 2014). Aspectos tributários, custos do trabalho e matérias-primas, deficiências de infraestrutura e logística, e até mesmo a elevada burocracia também são levantados para explicar as dificuldades do setor, sobretudo pelos agentes ligados aos setores produtivos (FIESP, 2011b, 2013). Assim, vale indicar o comportamento de algumas destas variáveis em período recente.

Em primeiro lugar, o câmbio brasileiro mostrou expressiva valorização nos anos 2000, passando de um patamar próximo a R\$ 3,50/US\$ em 2002 para cerca de R\$ 1,50/US\$ em 2011, a despeito de curta reversão no pós-crise. A partir de 2012, tornou a se desvalorizar, alcançando em meados de 2015 seu nível mais elevado em doze anos, no patamar de R\$ 3,00/US\$. (GRÁFICO 12)

GRÁFICO 12 - Brasil, Taxa de câmbio Real/Dólar, 1995-2015



Fonte: Banco Central (2015b). Elaboração própria. Média entre os valores nominais de compra e venda da taxa de câmbio livre do dólar americano (cotação média mensal).

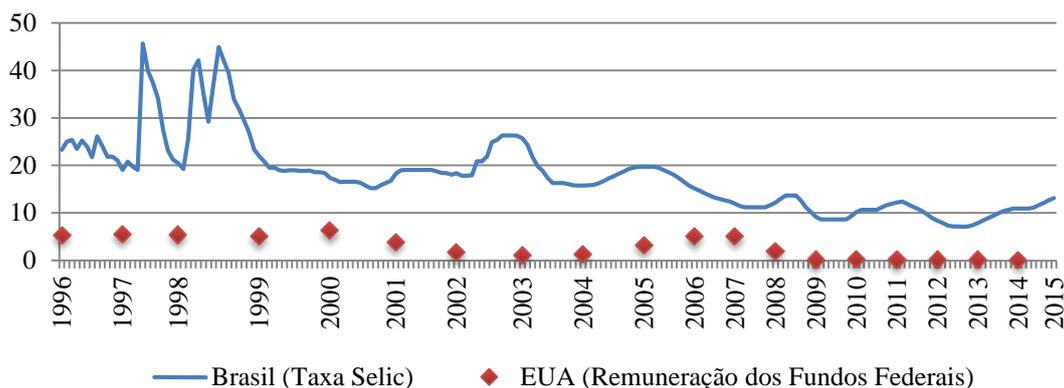
Em uma avaliação da política cambial no governo Dilma e seus efeitos sobre a competitividade industrial, Bielschowsky (2015, p. 17) reconhece que a desvalorização

cambial estimulada a partir de 2011-2012 foi reconhecidamente insuficiente para reverter a situação de grave deterioração em que se encontra o setor, para a qual certamente contribuiu a permanente sobrevalorização das décadas anteriores:

No governo Dilma, a apreciação cambial foi parcialmente desfeita mas isto não chegou a exercer um impacto positivo sobre o investimento no setor industrial, provavelmente em função da desaceleração da demanda nacional, e da concorrência mundial, em geral pouco favorável ao Brasil, e especialmente desfavorável diante das condições de capacidade ociosa global posteriores à crise de 2008.

Em síntese, na contabilidade de ganhos e perdas da política cambial, houve, por um lado, ganhos em termos de estabilidade de preços e de melhoria nos salários e, conseqüentemente, de aumento da demanda efetiva e do investimento por ela induzido; e por outro, **perdas com os efeitos do câmbio apreciado sobre a competitividade, a diversificação produtiva e a inovação, e com a continuidade da desindustrialização relativa e de sérios riscos de aumento de vulnerabilidade externa a médio e longo prazos.** (grifo meu)

Assim como o câmbio, a taxa de juros mostra tendência de redução a partir de 2003 e reversão nos primeiros anos da década seguinte, no entanto sem reverter a enorme disparidade entre o nível das taxas de juros praticadas internamente e o resto do mundo. A *Selic* – taxa de remuneração dos títulos públicos federais, norteadora daquelas praticadas no restante do mercado – superou 26% a.a. no início dos anos 2000, a partir de quando passou por uma fase de queda, chegando à mínima de 7% ao final de 2012. Desde então, voltou a se elevar e, em agosto de 2015, alcançou seu valor mais alto em nove anos, em 14,25% a.a. A título de comparação, a taxa de remuneração dos fundos federais norte-americanos nunca superou 5% a.a. ao longo do mesmo período. (Gráfico 13). Este descompasso se confirma mesmo quando deduzidos os efeitos da inflação, considerando portanto a taxa de juros real da economia, que implicou ao país o sexto lugar no ranking mundial em 2013 para um universo de 120 países com dados disponíveis segundo o Banco Mundial (2015).

GRÁFICO 13 - Brasil, Taxa básica de juros, 1996 - 2015 (% a.a.)

Fonte: Banco Central (2015b) e Federal Reserve System (FED). Elaboração própria. Para Brasil, Taxa Selic anualizada definida periodicamente pela reunião do COPOM. Para Estados Unidos, taxa de juros anualizada dos fundos federais.

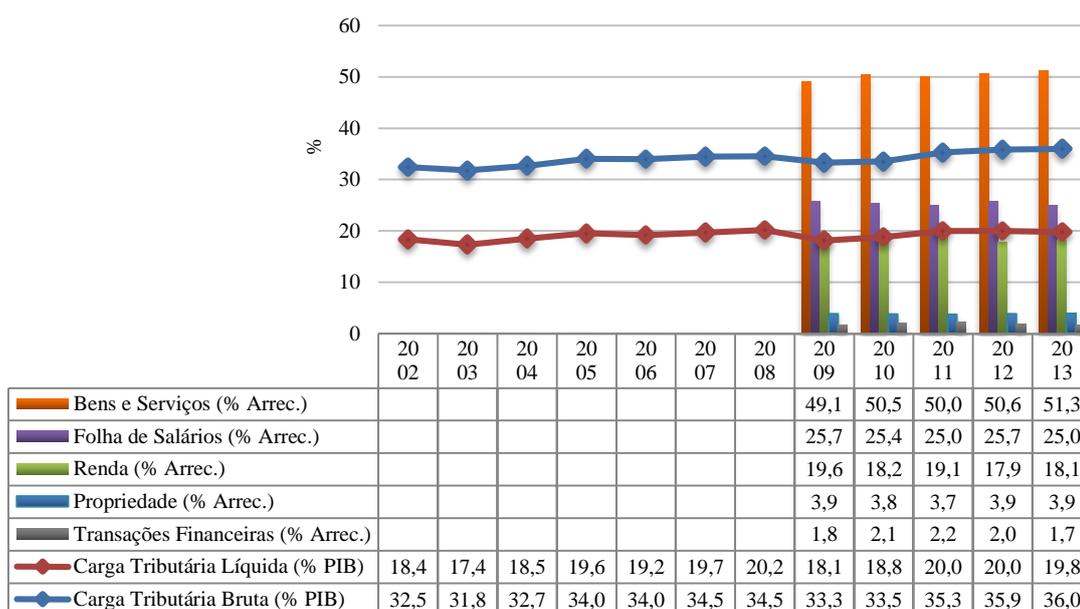
Em relação à carga tributária, seu nível alegadamente excessivo é apontado como um dos principais obstáculos à competitividade da economia brasileira, acima de outros países em semelhante nível de desenvolvimento, como será tratado no próximo capítulo. O peso arrecadação de tributos em relação ao PIB passou de 32,5% em 2002 para 36% em 2013, um incremento de 11%; no entanto, esta posição considera seu conceito “bruto”, que não desconta as transferências que retornam ao setor privado na forma de subsídios e transferências de assistência e previdência. Quando deduzidas, chega-se ao conceito de “carga tributária líquida”, mais adequada para avaliar a efetiva “retirada” de recursos pelo Estado (MFAZ/SPE, 2014). Sob este prisma, vê-se que este aumento foi menor, de 8%, passando de 18,4% para 19,8% do PIB.

Já no que se refere à sua estrutura, observa-se severa concentração na tributação sobre bens e serviços, que responde por mais da metade da receita, e em menor medida na folha de salários, fonte de um quarto da mesma, enquanto as demais rubricas – renda, patrimônio e transações financeiras – respondem, juntas, por cerca de 25% da arrecadação total. Entre 2009 e 2013, verificou-se um aumento de participação das bases de bens e serviços (+ 4%) e propriedade (+1%) na receita total, em detrimento a quedas na oneração da renda (-8%), salários (-3%), e transações financeiras (-6%). (RECEITA FEDERAL, 2014b) (GRÁFICO 14)

Nas comparações internacionais, dados do FMI (2015) apontam que, em 2013, o peso dos tributos no PIB brasileiro superou em 4 p.p. a média mundial de 31,6%, ficando assim em 65º lugar dos maiores índices para um total de 188 economias. Para o

conceito líquido, estes paralelos são certamente prejudicados tendo em vista os diferentes conceitos de “transferências” adotados pelos países. De qualquer modo, o caso brasileiro apresenta um montante significativo de recursos retornados ao setor privado, fazendo com que sua posição relativa dentre as maiores cargas tributárias caia frente a utilização do conceito bruto. Em estudo do IPEA (2009) para o ano de 2007 envolvendo o Brasil e 17 países da OECD, verificou-se uma perda de três posições do país no *ranking* das maiores cargas tributárias ao se descontarem estas transferências, saindo do 10^a para o 13^a lugar. Para uma estimativa mais recente, de 2012, tomando como *proxy* o conceito de “carga tributária” do Banco Mundial (2015), que exclui determinados pagamentos ao governo como multas, penalidades e contribuições sociais, o Brasil assume a 80^a posição em termos do peso da arrecadação tributária no PIB em comparação com outros 113 países, num valor de 14,4%.

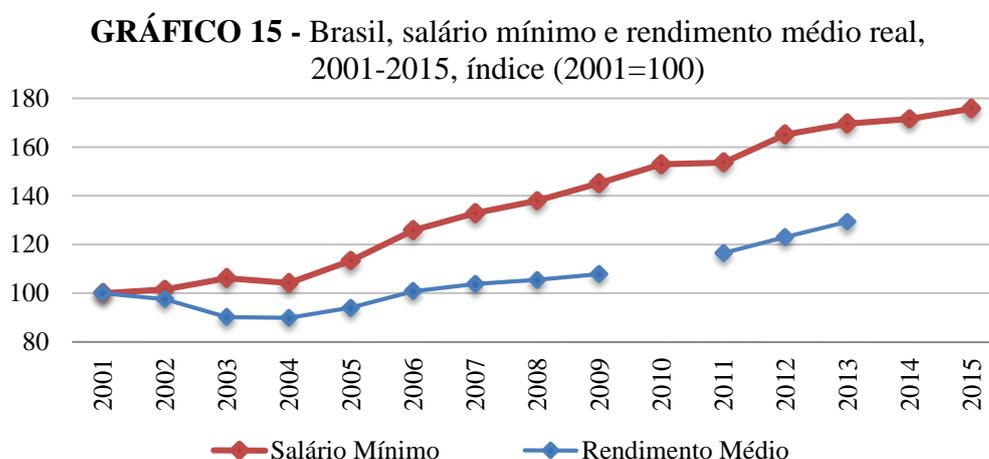
GRÁFICO 14 - Brasil, Carga Tributária (% PIB) e bases de incidência (% Arrecadação), 2002-2013



Fonte: Receita Federal (2014). Elaboração própria.

Por fim, deve-se levar em conta significativas mudanças no mercado de trabalho neste período. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, a taxa de desemprego nas principais regiões metropolitanas do país caiu de 13% no início de 2002 para uma média de 4,8% em 2014, e houve significativa valorização do salário mínimo real, assim como, em menores proporções, do salário médio. Em valores de 2015, deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o piso salarial brasileiro cresceu 76%, de R\$ 448 em 2001 para R\$ 788 em janeiro de 2015. O

rendimento médio mensal, por sua vez, cresceu em 30% até 2013, passando de R\$ 1.300 para R\$ 1.681. (GRÁFICO 15)



Fonte: PNAD-IBGE/IPEADATA. Elaboração própria. Salário mínimo em reais (R\$) constantes de de abril/2015, deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de jan/2015. Rendimento médio para trabalhadores acima de 15 anos em setembro, deflacionado pelo INPC de set/2013.

À guisa de conclusão, considera-se que a indústria brasileira passou por significativo crescimento e diversificação dos anos 30 até os anos 80, quando começa a apresentar sinais de contínua perda de dinamismo, com desempenho instável e setorialmente heterogêneo. O crescente ganho de importância da produção e comercialização de bens de menor valor agregado, intensificado no século XXI, parece afastá-la cada vez mais da fronteira tecnológica internacional e torná-la mais vulnerável frente aos ciclos econômicos, pondo em xeque a possibilidade de se promover, sob estas bases, um sustentável de crescimento econômico com redistribuição de renda.

2.2 Incentivos tributários como instrumento de política industrial

Tendo apresentado o contexto de retração relativa e perda de competitividade da indústria brasileira, esta seção procura mostrar a resposta do governo na tentativa de reverter este quadro, identificando os principais incentivos concedidos ao setor a partir dos anos 90. Após uma breve introdução ao conceito, esta identificação é realizada com base nos principais instrumentos edificadores das recentes políticas industriais no país. Isto se faz importante para ressaltar que a desoneração da folha de pagamentos, longe de possuir caráter inovador, faz parte de um conjunto de medidas que vem ocupando crescente importância neste período, os chamados “incentivos tributários”.

2.2.1 O conceito de incentivos

Deve-se apresentar o conceito de “incentivos”, especialmente aqueles relacionados à interação entre os setores público e privado, que têm na desoneração da folha de pagamentos um grande exemplo recente. Seguindo a interpretação de Assunção (2010, p. 21), os incentivos podem ser definidos como um instrumento que permite ao Estado intervir na economia induzindo o comportamento de outros agentes econômicos, de modo a alcançar objetivos por ele priorizados.

Conforme mostra Polanyi (1944), a ativa interferência do setor público no funcionamento dos mercados é uma constante ao longo de toda a trajetória do sistema capitalista, sob diferentes justificativas de ordem política, econômica e social. A abordagem clássica da Economia do Setor Público (MUSGRAVE, 1959) determina três funções fundamentais desta intervenção: a provisão de bens e serviços (“função alocativa”), a redistribuição de recursos entre os diferentes agentes sociais (“função redistributiva”) e a perseguição de metas macroeconômicas (“função estabilizadora”).

Há também grande importância atribuída ao Estado para a promoção do setor industrial e conseqüente desenvolvimento econômico. O estudo de Chang (2002), por exemplo, mostra como os elevados níveis de renda e complexidade produtiva de países atualmente avançados como Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e Japão foram conquistados com o auxílio de uma extensa gama de políticas voltadas à proteção de indústrias nascentes e posterior manutenção da competitividade alcançada. Dentre estas, destaca-se a imposição de elevadas barreiras tarifárias, concessão de subsídios, reembolsos à importação de insumos, provisão de infraestrutura e educação, produção direta em setores-chave da economia, financiamento público e criação de um amplo aparato institucional de apoio ao setor privado (*op. cit.*, p. 18). Esta conduta intervencionista foi também replicada em uma série de países em desenvolvimento no bojo de seus processos de *catching-up* tecnológico (EVANS, 2004; BIELSCHOWSKY *et. al.*, 2013, p. 50; MEDEIROS, 2013, p. 81). Atualmente, tais políticas encontram-se amplamente disseminadas em países dos mais variados níveis de desenvolvimento (VILELLA, 2006, p. 1).

Considerada a capacidade e múltiplas finalidades da intervenção estatal, Grau (2006, *apud* ASSUNÇÃO, 2010, p. 10) identifica diferentes meios através do qual esta pode se concretizar: através do envolvimento direto na provisão de bens e serviços

(“intervenção por absorção” ou “participação”), pelo estabelecimento de condutas obrigatórias ou proibitivas para os agentes econômicos (“intervenção por direção”) ou quando o Estado utiliza seu papel de regulador para criar normas que, sem caráter imperativo, procuram estimular a adoção de determinados comportamentos pelos demais agentes (“intervenção por indução”). Neste último caso, quando o Estado deseja influenciar as decisões dos agentes privados em um sentido desejado, costuma-se recorrer à promoção de incentivos (ASSUNÇÃO, *op. cit.*, p.11).

Conceituação similar de “incentivos” é provida por Laffont & Maskin (1982, p. 31), para os quais são vistos como regras estabelecidas por um ente “planejador” ou “principal” (papel assumido pelo governo, por exemplo) voltadas à conciliação de seus objetivos com a de outros membros, denominados “agentes”. Estas regras se dão pela especificação prévia do comportamento do ente planejador com base em informações e ações dos agentes, procurando assim interferir em suas decisões.

As interpretações reunidas por Assunção (2010, p. 11), por sua vez, definem a concessão de incentivos sob o entendimento de que o Estado tende a privilegiar determinadas atividades, lançando mão destes instrumentos para fazer com que algumas opções se tornem economicamente mais vantajosas para os agentes econômicos e, portanto, escolhidas pelos mesmos. Nesse sentido, consideram-se “incentivos fiscais” como *“todos os instrumentos (...) que concedam a particulares vantagens passíveis de expressão em pecúnia, com o objetivo de realizar finalidades constitucionalmente previstas por meio da intervenção estatal por indução”* (*op. cit.*, p. 21).

No estudo da economia do setor público, a palavra “fiscal” está relacionada ao sistema de arrecadação de recursos e realização de despesas pelo Estado de modo a cumprir suas funções alocativa, redistributiva e estabilizadora (Tesouro Nacional, 2015). Assim, “incentivos fiscais” referem-se ao fato de que estes têm sua origem em medidas que interferem nas receitas e gastos do governo. Naturalmente, tal característica faz com que apresentem grande potencial de impacto sobre as finanças públicas.

“Incentivos fiscais” promovidos pelo lado dos gastos são também chamados de “incentivos financeiros”, incluindo as transferências diretas de recursos ao setor privado através, por exemplo, de subsídios, subvenções, investimentos em programas de pesquisa e desenvolvimento nas empresas e empréstimos em condições privilegiadas

oferecidos por bancos oficiais. (ASSUNÇÃO, 2010, p. 22; MANCUSO *et. al.*, 2010, p. 4).

Pelo lado das receitas, estes estímulos provêm de alterações na arrecadação de tributos, entendidos como obrigações compulsórias pagas ao Estado para o exercício suas diferentes funções na forma de impostos, taxas e contribuições (MUSGRAVE, 1976). Esta definição corrobora a noção, já plenamente estabelecida pela abordagem clássica do setor público, na qual a finalidade da tributação (arrecadação de tributos) extrapola o mero financiamento da provisão de bens e serviços pelo Estado, servindo também a outros propósitos como redistribuição de renda e regulação da atividade econômica.

Assim, os incentivos introduzidos por modificações na arrecadação das receitas do governo são conhecidos como “incentivos tributários”, que se caracterizam como um subgrupo dos chamados “benefícios tributários”.

Benefícios tributários remetem à dispensa total ou parcial do recolhimento do valor do tributo devido, permitindo ao sistema tributário perseguir diversos objetivos além da geração de recursos para a administração. Têm o potencial de permitir, por exemplo, a simplificação ou redução de custos administrativos, promoção de equidade social e regional, correção de desvios, compensação de contribuintes e entidades civis e incentivos a determinados setores econômicos; com o tempo, podem até mesmo resultar em aumento da arrecadação, devido ao incremento da atividade econômica por eles proporcionado. (RECEITA FEDERAL, 2013, p. 6) No entanto, sua concessão também pode ser alvo de críticas, na medida em que pode gerar ineficiência econômica derivada da distorção na alocação de recursos, desperdício de receitas governamentais, aumento da complexidade tributária e dos custos de administração do sistema, menor transparência e mecanismos de controle frente aos gastos diretos, potencial aumento da regressividade tributária e criação de privilégios de difícil remoção. (MANCUSO *et. al.*, 2010, p. 3)

São modalidades de benefícios tributários, por exemplo, as isenções (dispensa do recolhimento de um tributo), remissões (dispensa parcial ou total do pagamento do imposto, mediante perdão da dívida tributária), anistias (perdão total ou parcial de infração tributária, ou da penalidade pecuniária dela decorrente), créditos fiscais,

reduções de alíquotas ou bases de cálculo de um tributo e parcelamentos de débitos tributários. (ASSUNÇÃO, 2010, p. 22; MANCUSO *et. al.*, *loc. cit.*)

Seguindo a classificação da Receita Federal (2013, p. 10), os benefícios tributários dividem-se entre aqueles de caráter “incentivador” e “compensatório”, distinguíveis de acordo com sua finalidade. Os benefícios de viés incentivador, ou incentivos tributários, caracterizam-se como exceções ao regime tributário vigente que possibilitam um aumento da disponibilidade econômica do contribuinte tendo por objetivo final o desenvolvimento de determinado setor ou região. Em oposição, os benefícios compensatórios são aqueles destinados a reparar os agentes privados por falhas na provisão adequada de serviços sob responsabilidade estatal, os quais não possuem a finalidade direta do desenvolvimento e, portanto, não são consideradas incentivos.

Esta visão também é acolhida por Vilella (2006, p.4), para quem todo incentivo pode ser considerado um benefício (ou gasto) tributário, mas nem todo benefício configura-se em um incentivo. Para o autor, este último deve ter por objetivo estimular a adoção de determinados comportamentos pelos agentes, o que exclui, por exemplo, as deduções com despesas de saúde e educação no imposto de renda, gastos tributários criados para compensar deficiências do serviço público sem a intenção explícita da promoção de incentivos.

Alguns conceitos correlatos encontram-se frequentemente presentes nas discussões sobre benefícios tributários e da concessão de incentivos através dos mesmos. A Receita Federal, por exemplo, adota a expressão “desoneração tributária” no mesmo sentido do termo “benefício tributário” acima apresentado, caracterizando-a como “*qualquer situação que promova presunção creditícia, isenção, anistia, redução de alíquotas, dedução, abatimento e diferimento de obrigações de natureza tributária*” (2013, p. 6). Como há perda ou postergação de arrecadação em potencial, utiliza-se também a noção de “renúncia tributária”.

Os “gastos tributários” são outro importante conceito desta discussão, configurando-se, ainda seguindo a interpretação da Receita Federal, como “*gastos indiretos do governo, realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais*” (*op. cit.*, p. 10). Mais especificamente, referem-se ao conjunto de desonerações que representam, ao menos em teoria, uma alternativa aos

gastos efetuados diretamente pelo governo. Isso se deve ao fato de que os gastos tributários se constituem em desvios da regra geral de tributação que reduzem a arrecadação potencial do governo e aumentam a disponibilidade econômica dos favorecidos, sejam eles regiões, setores ou grupos específicos de contribuintes, visando algum objetivo final de cunho econômico ou social. Em outras palavras, o Estado abre mão de recursos visando alcançar, através da ação dos próprios agentes privados, objetivos comuns àqueles diretamente perseguidos pelos programas públicos, justificando sua consideração como “gastos” indiretos do governo. Constituem-se na parte das desonerações passível de substituição por despesas diretas, e englobam os benefícios de caráter “incentivador” e “compensatório”. (*loc. cit.*) De acordo com esta visão, adotada pela Receita, nem todo benefício pode ser considerado um “gasto” tributário, mas somente aqueles perfeitamente substituíveis por gastos diretos do governo.

Entretanto, não existe um procedimento universalmente aceito e padronizado para a determinação dos gastos tributários, estando sua determinação sujeita a algum grau de subjetividade. (*loc. cit.*) Como aponta Barr (2003, p. 156), sua contabilização de forma equivalente às despesas de governo pode ser alvo de contestação, caracterizando-se como um assunto “politicamente sensível”.

Por fim, Assunção (2010, p. 11) defende que as diversas finalidades perseguidas pelo Estado – inclusive através dos incentivos – devem ter amparo na Constituição, uma vez que “*são nos valores por ela albergados que se encontra ressonância à própria justificativa da intervenção estatal*”. Assim, no caso brasileiro, medidas de intervenção estatal por indução justificadas na busca do desenvolvimento nacional devem abarcar tanto a ideia de crescimento econômico quanto a de melhorias no bem-estar social, não podendo resumir-se a aspectos econômicos conjunturais. De acordo com o autor, o contexto mais imediato pode amparar medidas de caráter temporário e objetivos de curto prazo bem delimitados, mas que, caso prolongadas em demasia, correm o risco de se desvirtuar das finalidades que embasam a indução econômica. Para o Tribunal de Contas da União (2013, p. 173), tendo em vista que as renúncias de receitas tributárias, embora não representem gastos diretos realizados por meio do orçamento, decorrem de tratamento diferenciado concedido a determinados setores da sociedade, são de importância crucial seus requisitos de transparência, acompanhamento e avaliação.

De acordo com estes conceitos, a desoneração da folha de pagamentos, objeto de estudo desta dissertação, pode ser considerada um incentivo tributário, uma vez que se fundamenta na renúncia do Estado à arrecadação de parte das contribuições devidas pelas empresas, com o objetivo de estimular a competitividade, a atividade produtiva e a contratação de mão-de-obra, tal como implícito na “Exposição de Motivos” da Medida Provisória que a implementa (BRASIL, Medida Provisória nº 540/2011). Isto releva, entretanto, o caráter não-impositivo dos incentivos já mencionado em algumas interpretações anteriores, dado que a adesão ao novo regime foi obrigatória para todos os setores contemplados.

2.2.2 Retomada das políticas industriais e o uso de incentivos tributários

Esta seção visa explicitar a grande importância atribuída aos incentivos tributários como instrumento de estímulo à atividade industrial em período recente, mostrando como as principais políticas destinadas ao fomento do setor nas últimas duas décadas estiveram pesadamente assentadas nos mesmos.

As políticas industriais referem-se a um conjunto abrangente de medidas que afetam direta ou indiretamente o setor industrial, as quais, como conceituadas por Suzigan & Furtado (2006, p. 174), exprimem “[a] coordenação de ações estratégicas do governo e de empresas visando o desenvolvimento de atividades indutoras de mudança tecnológica ou a solução de problemas identificados por esses atores no setor produtivo da economia”.

É relativamente consensual que a tomada de ações deliberadamente industrializantes no Brasil teve início nos anos 30, mas somente a partir dos anos 50 atingiu um grau substancial de coordenação entre políticas, agentes, instituições e instrumentos de fomento ao setor. Deste período até o fim dos anos 70, observou-se a formação de uma grande base institucional de planejamento, com o desenvolvimento de planos indicativos, *targeting* de setores específicos e constituição de um forte sistema de proteção cambial tarifária e não-tarifária à indústria, além da ampliação das fontes de financiamento produtivo e dos investimentos em infraestrutura e educação. Nesta fase, considerada a de maior transformação da estrutura industrial brasileira, merecem destaque os avanços alcançados pelo Plano de Metas (1956-1961) e pelo II Plano

Nacional de Desenvolvimento (1974-1979). (SUZIGAN, 1996, p. 6; BIELSCHOWSKY, 2012, p. 736)

Em relação ao papel dos incentivos tributários para fomento da atividade produtiva no país, Maciel (2009, p. 17) mostra que seus primeiros indícios remontam ao século XVI, com a desobrigação do pagamento de direitos alfandegários para insumos necessários à construção de navios em solo nacional no Regimento Real de 1548. Os anos 60, entretanto, constituíram-se no marco a partir do qual estes passam de fato a exercer papel determinante para a industrialização do país. Segundo o autor, a Reforma Tributária de 1965 submeteu oficialmente o sistema de arrecadação de receitas do governo aos objetivos do desenvolvimento econômico, construindo uma estrutura viabilizadora da concessão de benefícios de forma mais abrangente e sistemática. No contexto do “Estado desenvolvimentista”, estes foram direcionados principalmente às exportações e atividades em setores e regiões considerados prioritários, a exemplo de isenções sobre o imposto de importação, IPI e ICM para bens de capital e para aqueles produzidos nos estados do Norte e Nordeste brasileiros.

A partir dos anos 80, a perda de credibilidade no intervencionismo estatal e o fortalecimento da ideologia neoliberal por força da globalização e da financeirização, intensificadas pelo contexto de grave crise econômica, contribuíram para a configuração de um viés ideológico avesso às políticas industriais de caráter protecionista vigentes até os anos 70. A nova estratégia do Estado visava o desenvolvimento da indústria através de menor intervencionismo estatal e maior exposição ao mercado externo, defendendo uma maior exposição à concorrência internacional como forma de aumentar sua eficiência e competitividade. (SUZIGAN & FURTADO, 2006, p. 171, 173)

Consequentemente, a concessão de incentivos também entra em uma nova fase na economia nacional. A nova orientação do Estado e revisão no uso destes instrumentos pode ser ilustrada pelo discurso do então presidente José Sarney em 1990, na inauguração da chamada “Nova Política Industrial”:

Reduzimos ou extinguímos impostos de importação e de produtos industrializados. Eliminamos quase todos os controles prévios na exportação. Reorganizamos o Conselho de Desenvolvimento Industrial. E fixamos os instrumentos financeiros relativos a uma política industrial. Inauguramos, com essas medidas, uma nova forma de relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada.

Existia excessiva intervenção do Estado nas atividades empresariais. (...)

A iniciativa privada ganha maior liberdade de empreender (...), desde que não solicite incentivos do Governo. ” (BRASIL, 1990, p. 232)

Conforme Laplane & Sarti (2006, p. 283), a mudança consistiu na redução do papel dos instrumentos de alcance setorialmente diferenciado (verticais) em favor dos instrumentos horizontais, sendo eliminados muitos dos instrumentos não tarifários de proteção e subsídios, reduzidas as diferenças setoriais nos níveis de proteção tarifária e uniformizadas grande parte das condições para o financiamento dos investimentos para os diversos setores produtivos. Foi revogada uma série de benefícios tributários concedidos no período anterior, como a maioria das isenções sobre IPI e impostos de importação (SUZIGAN, 1996, p. 15, MACIEL, 2009, p. 13, 20, 92).

No entanto, a despeito da ausência de planos Inter setoriais de desenvolvimento e desestruturação de diversas das instituições públicas envolvidas em sua condução, foram formuladas políticas setoriais específicas, como aquelas destinadas ao desenvolvimento tecnológico e inovação, justificadas pela necessidade de “atualização” da base produtiva nacional segundo os novos paradigmas internacionais. (SUZIGAN, *op. cit.*, p. 15; LAPLANE & SARTI, *op. cit.*, p. 283; MACIEL, *op. cit.*, p. 95)

Apesar de sofrerem relativa retração, Maciel (*op. cit.*, p. 94) aponta que os benefícios tributários continuaram exercendo importante papel para a perseguição de objetivos específicos do governo, como nas políticas de ciência e tecnologia anteriormente mencionadas. No mesmo discurso, o Presidente Sarney reitera que

Os benefícios fiscais passam, a partir de hoje, a se destinar prioritariamente aos investimentos voltados para a capacitação tecnológica, a produtividade e a qualidade dos produtos.

Estamos criando estímulos, inclusive dedução no imposto de renda, para as empresas que investirem em desenvolvimento de tecnologia própria.

Pela primeira vez estão sendo criados incentivos específicos que possibilitarão a pesquisa a um nível da própria iniciativa privada.

Estamos dando, assim, condições ao empresariado para que possam, os empresários, modernizar e ao mesmo tempo oferecer produtos mais baratos, melhores, mais competitivos e que possam ter maior poder de compra por parte de nossa população, que não pode ser penalizada com uma indústria antiquada e obsoleta que produz a custos elevados, custos estes que recaem nos ombros do povo brasileiro. (BRASIL, 1990, p. 235, grifo meu)

A Lei 8.661/1993, por exemplo, foi instituída para normatizar os incentivos fiscais do chamado Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), que incluíam a dedução do Imposto de Renda para gastos com pesquisa e desenvolvimento e isenção de IPI para aquisição de bens utilizados em tais atividades, além de créditos no

Imposto de Renda e descontos no IOF para contratos de transferência de tecnologia com o exterior (art. 4º). Tais benefícios foram significativamente ampliados nos governos seguintes, alcançando de forma progressiva mais empresas, maiores limites e bases de dedução.

Em meados dos anos 90, os benefícios tributários retomam uma trajetória de expansão (MACIEL, *op. cit.*, p. 89), no esteio da estabilização política e econômica e de mudanças em matéria tributária derivadas do processo de redemocratização, abrindo um novo rol de possibilidades para a concessão de incentivos no país.

Consolidadas na nova Constituição de 1988, estas mudanças envolveram a criação de novos tributos e a descentralização de competências e receitas entre União, estados e municípios. Em âmbito federal, isto implicou uma relativa perda de recursos e de autonomia decisória, contornada através da utilização de novos instrumentos de política tributária. A importância das contribuições sociais foi largamente majorada, tanto para aumento da arrecadação quanto para a concessão de incentivos, tendo em vista sua relativa exclusividade na determinação das alíquotas e na utilização das receitas. (FAGNANI, 2005, p. 437; GENTIL, 2006, p. 224; SALVADOR, 2007, p. 82; AFONSO *et. al.*, 2013, p. 6; REZENDE, 2013, p. 15, 22) Em relação às esferas subnacionais, a maior autonomia da descentralização possibilitou a expansão das práticas de renúncia a tributos sob sua competência na perseguição de diferentes objetivos, em especial a atração de investimentos produtivos. A disputa pelos mesmos entre os estados, principalmente através de desonerações do ICMS, alcançou dimensões tão relevantes que se tornou conhecida como “Guerra Fiscal” (KHAIR, 2013, p. 37).

Além da maior escala que ganharam desde meados dos anos 90, houve também uma gradual expansão do escopo de justificativas para a concessão de incentivos tributários no país, tradicionalmente concentradas nas exportações e no desenvolvimento regional e setorial. De forma cada vez mais frequente, observou-se sua aplicação para finalidades diversas que abrangiam desde o apoio a micro e pequenas empresas até o cumprimento de metas conjunturais da política econômica, como inflação, taxa de crescimento do PIB ou saldo do Balanço de Pagamentos. (MACIEL, 2009, p. 13)

O levantamento de Mancuso & Moreira (2013) sobre a concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil respalda tais afirmações, indicando um

crescimento expressivo destes incentivos a partir da segunda metade dos anos 90, pesadamente apoiados na renúncia sobre contribuições sociais e motivados por diversos objetivos, ainda que relativamente concentrados nas finalidades “tradicionais”. O estudo, concentrado nas desonerações sobre COFINS, PIS-PASEP e CSLL, identifica 52 dispositivos legais de renúncia a estas contribuições entre 1988 e 2009. O favorecimento de setores específicos esteve presente em 32 destes dispositivos, ou 61% dos casos, enquanto as exportações foram beneficiadas por 16 (30%) das normas. Em terceiro lugar vieram as micro e pequenas empresas, com 10 dispositivos (19%), seguida das cooperativas e empresas localizadas em regiões específicas, cada uma alvo de 8 normas (15%). Outros agentes favorecidos foram empresas que investem em Ciência & Tecnologia (em 5 casos, ou 9%), que oferecem benefícios para empregados ou têm participação no poder público (presentes em 3 dispositivos, ou 6%), além daquelas que aderem a programas de governo, fazem doações culturais/filantrópicas ou encontram-se inadimplentes (beneficiadas, cada uma, por 2 dispositivos, ou 4% do total).

Percebe-se, assim, que o recrudescimento dos benefícios tributários a partir da segunda metade dos anos 90 precedeu a recuperação das políticas industriais no país – que, conforme Suzigan & Furtado (2006, p. 174) e Cano & Silva (2010, p. 6), só voltam a ocupar espaço relevante na agenda de governo na década seguinte. Com a reestruturação destas políticas, tais incentivos se consolidam definitivamente como um dos principais mecanismos do governo para estimular a atividade produtiva nacional, tendo em vista seu grande espaço dentre o rol de instrumentos utilizados. Para ilustrar esta afirmação, são apresentadas a seguir as três principais políticas industriais formuladas no Brasil entre 2003 e 2015 – a “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE – 2004-2007), o “Plano de Desenvolvimento Produtivo” (PDP – 2008-2010) e o “Plano Brasil Maior” (PBM – 2011-2014), analisando o papel atribuído às renúncias tributárias para alcance de seus objetivos.

O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi considerado por muitos como um marco do resgate da ideologia desenvolvimentista e da promoção de políticas industriais no país (SUZIGAN & FURTADO, *loc. cit.*; BARBOSA & SOUZA, 2010, p. 1; CARDOSO JR., 2011, p. 497).³³ Em seu segundo ano de mandato, foi lançada a

³³ Muitos também ressaltam, entretanto, a incompatibilidade entre esta reorientação e a manutenção de políticas macroeconômicas baseadas no paradigma neoliberal, criadas durante a gestão do presidente

“Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE), sob o discurso de que o Estado deveria liderar a promoção de transformações na estrutura produtiva, galvanizadoras do desenvolvimento econômico, com ações pautadas em uma perspectiva de longo prazo e na maior integração entre os diversos setores, instituições e agentes econômicos (ABDI, 2005, p. 3). A política, formulada para o período 2004-2007, estabeleceu como objetivo “*o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional*” (BRASIL, PITCE, 2003, p. 2), tendo como motor central a inovação e a agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional. Estabeleceu ações de caráter horizontal e setorial, sendo as primeiras divididas em quatro frentes – estímulo à inovação e desenvolvimento tecnológico, melhoria da inserção externa e promoção de exportações, modernização industrial e aprimoramento do ambiente institucional – e as últimas dirigidas às indústrias “*estratégicas*” de semicondutores, software, bens de capital e fármacos, além de atividades “*portadoras de futuro*” nas áreas de biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e energia renovável. (ABDI, 2015)

A preocupação com a construção de um ambiente mais favorável à inovação e investimento levou à concessão de diversos incentivos tributários e financeiros. Em grande parte, isto foi possibilitado pelas mudanças no arcabouço legal-regulatório oriundas da Lei da Inovação (Lei 10.973/2004) e Lei do Bem (Lei 11.196/2005) e do fortalecimento institucional, com grandes aportes de recursos no BNDES, FINEP e FNDCT e criação ou reformulação de órgãos como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). Também foram utilizados diversos incentivos fiscais (QUADRO 4). No entanto, a política não divulgou objetivos claros, com metas monitoráveis que permitissem uma melhor avaliação de seus impactos. (SALERNO & DAHER, 2006, p. 11; CANO & SILVA, 2010, p. 9; GUERRIERO, 2012, p. 3)

Em 2008 foi anunciada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) para o período até 2010, considerada uma extensão da PITCE. Mantendo o mesmo foco da

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Mais especificamente, destaca-se a preservação do “tripé” composto por metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário, inibidor de grande parte dos estímulos das políticas industriais. (LAPLANE & SARTI, 2006, p. 282; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011, p. 508; CANO & SILVA, 2010, p. 6; GENTIL & ARAUJO, 2015, p. 3).

política anterior – o aumento da competitividade sistêmica da indústria brasileira, com incentivos às atividades de pesquisa e inovação tecnológica – ampliou muitas das medidas já existentes, com maior variedade de instrumentos e o escopo de setores privilegiados. Na PDP, foram determinados quatro objetivos relativos à elevação da taxa de investimento, aumento do esforço de inovação, ampliação das exportações e fortalecimento de micro e pequenas empresas, desta vez com metas quantificáveis, detalhadas mais adiante. (GUERRIERO, *op. cit.*, p. 3; MDIC, PDP, 2015)

O conjunto dos quatro setores priorizados pela PITCE foi expandido para 28 durante a PDP, divididos em três grupos: sete segmentos onde o Brasil já possuía projeção e capacidade competitiva internacional, para “consolidar e expandir a liderança” (como complexo aeronáutico, petróleo/petroquímica, gás natural, mineração e siderurgia); seis “áreas estratégicas”, consideradas essenciais por seu alto conteúdo tecnológico, mas que enfrentavam desafios científico-tecnológicos para ganhar competitividade (complexo industrial da saúde; tecnologia de informação e comunicação, nanotecnologia e outros); e, por fim, 15 segmentos onde o país exibia perdas de competitividade frente à concorrência internacional (incluindo as indústrias “tradicionais” de têxtil e confecções, couro e calçados, madeira e móveis, higiene, perfumaria e cosméticos e indústria de brinquedos, além de outros segmentos como complexo automotivo, bens de capital, agroindústrias, construção civil e o setor de serviços). (CANO & SILVA, 2010, p. 12; MDIC, *op. cit.*)

Dentre os instrumentos utilizados, destacam-se incentivos tributários e financeiros, a exemplo daqueles listados no Quadro 4. Adicionalmente, buscou-se utilizar do poder de compra governamental, de instrumentos de regulação (técnica, sanitária, econômica e concorrencial) e de apoio técnico para diversas finalidades - certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado. (MDIC, *op. cit.*)

Três das quatro metas estabelecidas não foram alcançadas, situação que o governo atribuiu aos efeitos da crise internacional iniciada no primeiro ano da nova política. A meta relacionada às exportações é a única que pode ser considerada parcialmente atendida, na medida em que previa sair de 1,18% do total das exportações mundiais em 2007 para 1,25% em 2010, tendo alcançado 1,38% neste ano; em termos absolutos, entretanto, o desempenho foi aquém do esperado. As demais metas referiam-

se à elevação do investimento como proporção do PIB de 17,4% em 2007 para 21% em 2010 (quando alcançou apenas 18,4%), a elevação do gasto privado com P&D de 0,49% do PIB em 2005 para 0,65% em 2010 (efetivamente estimada pelo MCT em 0,59%, embora outras fontes apontem valores distintos, como 0,4% pela FIESP) e a ampliação do número de pequenas e médias empresas exportadoras, que deveria aumentar em 10% em relação a 2006, mas que, de fato, se reduziu em 16% (BRASIL, PDP, 2011, p. 12; FIESP, 2011a, p.7).

A deflagração da crise econômica internacional, em setembro de 2008, representou uma ameaça à continuidade do processo de crescimento brasileiro; todavia, foi adotado um grande conjunto de ações anticíclicas para reduzir os impactos do cenário macroeconômico adverso, principalmente a partir de estímulos fiscais e creditícios ao investimento (FIESP, 2011a, p. 7). Grande parte destas medidas foi lançada como parte das políticas industriais que se seguiram ao evento, o PDP e o Plano Brasil Maior.

O trabalho de Pires (2009) lista as primeiras medidas de combate aos efeitos da desaceleração externa, destacando o anúncio pelo Ministério da Fazenda, já em dezembro de 2008, de um pacote de desonerações tributárias para estímulo à demanda agregada e ao crédito ao consumidor através de redução das alíquotas de IRPF, IPI sobre automóveis e IOF. Ao longo do ano seguinte, tais incentivos foram ampliados para setores como construção civil, eletrodomésticos e bens de capital. O autor também aponta o aumento do gasto público como outro importante instrumento contracíclico, com a ampliação dos investimentos da Petrobrás em R\$ 15 bi para 2009, antecipação do aumento do salário mínimo, lançamento do pacote habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, expansão de programas assistenciais e seguro-desemprego. Segundo seus cálculos, somente até 2009 este conjunto de estímulos somou R\$ 43 bi – algo próximo a R\$ 60 bi em valores de 2014. Hermann & Gentil (2013, p. 8) lembram também do papel desempenhado pelos incentivos financeiros, sobretudo o aumento do crédito público, com destaque para a criação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) em caráter emergencial no ano de 2009. O PSI baseava-se na concessão de linhas especiais de crédito pelo BNDES, de liberação mais rápida e a juros menores, para os mesmos

setores priorizados no PDP. Ao fim de 2010, o Programa totalizava quase R\$ 120 bi (BRASIL, PDP, 2011, p. 6), equivalentes a cerca de R\$ 161 bi em 2015.³⁴

Em agosto de 2011, já sob comando de Dilma Rousseff, o Governo Federal continuou renovando suas políticas industriais com o lançamento do “Plano Brasil Maior” (PBM) para o período 2011-2014. Caracterizada como uma “*política industrial, tecnológica e de comércio exterior*” (MDIC, PBM, 2012, p. 15), o PBM repetiu motivações básicas das políticas anteriores – estimular o desenvolvimento econômico com melhoria da inserção externa nacional, com expansão dos objetivos e instrumentos previamente estabelecidos e favorecimento de um número ainda maior de setores. O fomento à competitividade da indústria nacional pode ser considerado o foco do Plano, sendo a contínua deterioração do setor não somente reconhecida como apontada enquanto principal fragilidade da economia nacional, sobretudo nas novas condições de crescimento do pós-crise. Como apontado pelo Governo Federal no primeiro balanço do PBM:

Hoje, o principal mecanismo de transmissão da crise sobre a economia brasileira é a acirrada competição dos produtos manufaturados estrangeiros no mercado interno e externo (...) [que] vem atingindo a indústria de transformação brasileira de forma quase generalizada, ameaçando a competitividade das manufaturas produzidas no país, dos bens intermediários e bens de capital até os bens de consumo duráveis e não-duráveis. (...)

O aprofundamento da crise internacional e os efeitos negativos do acirramento da competição externa nos mercados domésticos de manufaturados têm potencializado problemas estruturais de competitividade da indústria. São problemas que foram se acumulando no tempo e demandam ações urgentes para seu enfrentamento. (*loc. cit.*, grifo meu)

Algumas das causas atribuídas pelo governo a tal perda de competitividade são citadas na “Exposição de Motivos” da Medida Provisória nº 540/2011, que institui diversas medidas do PBM:

Desde a crise financeira internacional em 2008 (...) a redução da demanda externa por parte dos países desenvolvidos tem desestimulado nossas exportações. Esse efeito, aliado ao forte ciclo dos preços das commodities e de redirecionamento dos fluxos de capitais em direção aos países emergentes, que tem causado forte **valorização da taxa de câmbio**, acaba por reduzir a competitividade da indústria nacional e deteriora o saldo comercial brasileiro. (...)

Uma das principais dificuldades para as empresas domésticas acessarem o mercado internacional está na **carga tributária**, que eleva o custo de

³⁴ Conforme indexação pelo IPCA.

produção no mercado doméstico penalizando o emprego e a produção. (BRASIL, *op. cit.*, p. 1).

O objetivo de recuperação da competitividade industrial acompanhou preocupações com o crescimento econômico e o desenvolvimento tecnológico, tendo políticas de cunho horizontal voltadas a nove temas: comércio exterior, investimentos, inovação, formação e qualificação profissional, sustentabilidade ambiental, competitividade de pequenos negócios, desenvolvimento regional, bem-estar do consumidor e relações de trabalho. Com isto, foram estabelecidas dez metas de natureza significativamente distinta, destacando-se o aumento do valor agregado da produção nacional, a ampliação do investimento fixo, o aumento das exportações, a elevação do dispêndio empresarial em P&D e a expansão das indústrias de maior intensidade tecnológica.³⁵ (MDIC, PBM, 2015)

As políticas setoriais, por sua vez, dirigiram-se a atividades diversas como mecânica, eletroeletrônica e complexo de saúde, além de indústrias intensivas em escala e em trabalho, agroindústria e serviços. Tal como na PDP, setores que apresentam graves perdas de competitividade (tanto no mercado internacional quanto frente às importações) foram tratados como um grupo à parte, onde a principal estratégia era aumentar a eficiência produtiva das empresas nacionais e a agregação de valor no próprio país, além de coibir práticas desleais de competição. No caso da PBM, estas indústrias incluíam os setores de plásticos, calçados e artefatos, têxtil e confecções, móveis, brinquedos, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos e serviços de apoio à produção. (*op. cit.*)

O Plano diagnostica como um dos fatores centrais para a perda de competitividade nacional os elevados custos de produção arcados pelas empresas, decorrentes tanto do fator trabalho quanto capital, colocando o esforço por sua redução

³⁵ A lista completa de metas a serem alcançadas pelo PBM até 2014 é: (i) aumento das exportações (ampliação da participação do país no comércio internacional de 1,44% em 2011 para 1,6%); (ii) aumento do investimento fixo (de 19,3% do PIB em 2011 para 22,4%); (iii) aumento do valor agregado da indústria nacional (aumento da participação do Valor da Transformação Industrial – VTI no Valor Bruto da Produção – VBP de 44,1% em 2010 para 45,3%); (iv) expansão dos setores intensivos em conhecimento (aumento do VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia no VTI total da indústria de 33,8% em 2010 para 35%); (v) elevação do dispêndio empresarial em P&D (de 0,59% do PIB em 2010 para 0,90%); (vi) expansão do setor de energia (aumento da participação do VTI dos setores ligados a energia no VBP, de 65,2% em 2010 para 66%); (vii) Aumento do número de MPMEs inovadoras (de 37,1 mil em 2008 para 58 mil); (viii) Diminuição do consumo de energia na indústria (de 138 “tep” por milhão de Reais do PIB industrial em 2010 para 125 “tep” por milhão); (ix) ampliação do acesso à banda larga (de 19,1 milhões de domicílios em 2011 para 40 milhões); (x) aumento da qualificação dos trabalhadores industriais (de 55,1% com pelo menos ensino médio em 2011 para 65%).

como um dos eixos fundamentais de ação. Mais ainda, estes custos são atribuídos, em grande medida, à carga tributária: na Exposição de Motivos da MP nº 540/2011, à primeira página, afirma-se que “*reduzir os custos tributários na produção é um dos principais mecanismos para garantir a competitividade da indústria doméstica e a geração de emprego e renda*” (BRASIL, Medida Provisória nº 540/2011). Além destes, são apontados outros fatores relevantes para a competitividade nacional, como câmbio, juros e logística de transportes e infraestrutura, sobre os quais o PBM não assume a tarefa direta de solucionamento, tratadas em caráter “complementar” (MDIC, 2012, p. 7).

Em virtude disto, os incentivos tributários e financeiros figuraram com centralidade dentre as medidas do PBM, tendo como algumas das prioridades a redução de encargos previdenciários sobre os salários, a ampliação de regimes tributários especiais para pequenas empresas (SIMPLES/MEI)³⁶, a desoneração de impostos federais sobre bens de investimento e a oferta de crédito para expansão de capacidade produtiva. A título de ilustração, aqueles considerados mais relevantes encontram-se listados no Quadro 4. Também foram utilizadas intervenções em âmbito jurídico-legal como o aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, medidas de promoção e defesa comercial, regulação de normas técnicas e utilização do poder de compra governamental. (ABDI, 2015)

O melhor exemplo do diagnóstico que associa perdas de competitividade à incidência de tributos está no tratamento concedido às indústrias tradicionais no PBM, em função de seu desempenho crítico nas últimas décadas. Além de alguns segmentos estarem dentre os primeiros privilegiados pela desoneração da folha de pagamentos, foram fortemente impactados pela expansão de regimes tributários especiais (SIMPLES-Nacional) e contaram com políticas de ressarcimento de créditos tributários, estabelecimento de margem de preferência nas compras governamentais, programas específicos do BNDES, modernização do marco legal, promoção de políticas antidumping e combate a práticas de concorrência desleal (MDIC, 16/04/2012).

³⁶ O SIMPLES-Nacional é um regime tributário simplificado para micro e pequenas empresas que concede a isenção do pagamento de 8 tributos (IRPJ, CSLL, PIS/PASEP, COFINS, IPI, ICMS, ISS e contribuição previdenciária) em troca de uma alíquota única sobre a receita bruta da empresa. Podem também optar por este regime simplificado os trabalhadores por conta própria que se legalizam como pequenos empresários, categoria denominada Microempreendedor Individual (MEI). (RECEITA FEDERAL, 2015b)

Em sua lei de criação (Decreto nº 7.540/2011), não havia previsão dos recursos disponíveis para implementação do PBM; embora projetado para o período 2011-2014, não foram divulgadas, pelo menos até 2015, estimativas oficiais sobre o montante total de recursos despendidos pelo PBM. No entanto, os valores de algumas de suas medidas servem para ilustrar a ordem de grandeza da política, principalmente em relação aos incentivos fiscais. No “Balanço Executivo” divulgado sob jugo do governo federal ao término do período (ABDI, PBM, 2014), a renúncia estimada para a desoneração da Folha de Pagamentos, por exemplo, foi de R\$ 42 bi entre 2011 a 2014, chegando a R\$ 125 bi até 2017. O aporte de recursos para o já citado PSI, incorporado ao PBM, foi previsto em R\$ 207,6 bi no mesmo documento, que também menciona R\$ 21 bi para o financiamento de setores específicos pelo BNDES e outros R\$ 32,9 bi somente entre 2013 e 2014 no âmbito do programa Inova-Empresa, destinado ao fomento da inovação no setor privado.

Fica evidente que as políticas voltadas ao fortalecimento e expansão do setor industrial nas duas últimas décadas ganharam escala e escopo a partir de 2004 e lançaram mão de uma ampla gama de incentivos tributários na tentativa de alcançar seus objetivos. Tais medidas, por sua vez, são aprovadas em diferentes momentos do tempo e frequentemente sofrem alterações ao longo de sua implementação, representando em alguns casos a expansão de uma norma já existente e/ou interesses de setores específicos. Estas características dificultam a análise dos benefícios tributários como instrumento de política industrial no Brasil, pois geram um número extremamente grande de medidas e tornam extremamente complexo o cálculo dos montantes financeiros envolvidos. Desta forma, com vistas a ilustrar o importante papel destes incentivos em período recente, optou-se por indicar, em uma lista não-extensiva, algumas das principais desonerações tributárias instituídas pelas políticas industriais apresentadas, segundo sua principal finalidade.³⁷ (QUADRO 4)

³⁷ A listagem extensiva das medidas pode ser encontrada nos documentos oficiais dos planos divulgados pelo Governo Federal ou nos “Demonstrativo de Gastos Tributários” da Receita Federal, neste último caso sem discriminação por política.

QUADRO 4 - Brasil, incentivos tributários da PITCE, PDP e Plano Brasil Maior, segundo finalidade e tributo-alvo	
Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2004-2007)	
<i>Foco em Investimentos:</i>	
CSLL	Crédito tributário à razão de 25% da depreciação contábil de novos bens de investimento
II	Redução para máquinas e equipamentos sem similar nacional
IPI	Redução da alíquota para bens de capital, extensão para importados
	Redução para itens de construção civil
PIS, COFINS	Nova sistemática de recolhimento de crédito, extensão para importados
IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS/PASEP, Contribuição Previdenciária Patronal, ICMS, ISS	Ampliação das condições de entrada em regime tributário diferenciado (SIMPLES NACIONAL)
<i>Foco em Exportações:</i>	
PIS, COFINS	Suspensão na importação e compra de bens de capital por empresas exportadoras
<i>Foco em Inovação / Tecnologia:</i>	
IPI	Redução de 50% na compra de máquinas e equipamentos destinados a P&D
IRPJ	Dedução de 60% dos gastos com P&D da base de cálculo (podendo alcançar 200%)
	Dedução pela depreciação acelerada de equipamentos e amortização acelerada de bens intangíveis para P&D
	Crédito de 20% sobre valores remetidos ao exterior para pagamento de royalties, de assistência técnica ou serviços especializados usados em P&D
	Redução da alíquota a zero nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares
Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010)	
<i>Foco em Investimentos:</i>	
CSLL	Prorrogação do crédito tributário sobre depreciação acelerada de máquinas e equipamentos
II	Redução na importação de insumos e produtos sem similar nacional
IOF	Desoneração nas operações de crédito do BNDES e FINEP
IPI	Desoneração em diversos setores (bens de capital, complexo automotivo e outros)
	Ampliação do prazo de apuração
IPI, PIS, COFINS	Compensação de crédito tributário para o setor de bens de capital
IRPJ	Dedução pela depreciação acelerada para diversos setores (bens de capital, complexo automotivo, entre outros)
	Desoneração em diversos setores (complexo aeronáutico e complexo de serviços)
PIS, COFINS	Suspensão na aquisição de bens de capital (ampliação da lista de produtos)
	Redução do prazo de apropriação de créditos derivados da aquisição de bens de capital
	Suspensão sobre a receita de vendas de máquinas e equipamentos
<i>Foco em Exportações:</i>	
IPI	Suspensão na importação de insumos para exportação
IRPJ	Redução a zero do IR incidente em despesas com prestação de serviços de logística de exportação e promoção comercial no exterior

(cont.)

PIS, COFINS	Suspensão na importação e compra de bens de capital por empresas exportadoras (ampliação das empresas elegíveis)
	Suspensão na importação de insumos para exportação
<i>Foco em Inovação / Tecnologia:</i>	
Contribuição Previdenciária Patronal	Redução de alíquota da para empresas de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) exportadoras
IOF	Desoneração nas operações de crédito via FINEP
IPI, PIS, COFINS	Desonerações para empresas de software ou de prestação de serviços de tecnologia da informação preponderantemente exportadoras
IRPJ, CSLL	Redução da base de cálculo pela depreciação imediata de máquinas e equipamentos utilizados em P&D
	Dedução de gastos com P&D para empresas de informática e automação
	Dedução de gastos com capacitação para empresas de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC)
Plano Brasil Maior- PBM (2011-2014)	
<i>Foco em Investimentos:</i>	
Contribuição Previdenciária Patronal	Eliminação da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos para 56 setores (originalmente, 4), substituído por contribuição sobre faturamento.
IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS/Pasep, Contribuição Previdenciária Patronal, ICMS, ISS	Nova ampliação das condições de entrada em regime tributário diferenciado (SIMPLES Nacional/Microempreendedor Individual)
PIS, COFINS	Apropriação imediata de créditos derivados da aquisição de bens de capital
	Postergação do prazo de recolhimento (autopeças, têxtil, confecções, calçados e móveis)
IPI	Isenção ou redução da alíquota sobre bens de capital, materiais de construção, automóveis e bens de consumo
IRPJ	Redução da base de cálculo pela depreciação acelerada de novos bens
II	Isenção ou redução de alíquota para importação de bens sem similar nacional
<i>Foco em Exportações:</i>	
Tributos federais	Restituição e/ou compensação de créditos tributários efetuados ao longo do processo de produção (REINTEGRA)
IPI, PIS, COFINS	Ampliação de empresas exportadoras elegíveis para isenção na aquisição de insumos

Fontes: ABDI (2006), Salerno & Daher (2006), ABDI (PBM, 2014), MDIC (PDP, 2015) e MDIC, (PBM, 2015). Elaboração própria.

Cabe mencionar outras importantes políticas no período, promovidas em consonância com os planos industriais em curso, especialmente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Lançado em 2007 e renovado em 2011, o PAC pode ser considerado o maior programa voltado ao crescimento econômico nas últimas décadas, composto por diversas ações voltadas a fomentar o crescimento econômico, dentre as quais se destacam estímulos ao investimento privado e ampliação dos investimentos públicos no setor de infraestrutura. Conforme mostrado pelo Tribunal de

Contas da União (2014, p. 233), os recursos para projetos com previsão de conclusão até 2014 foram orçados em mais de R\$ 700 bi; apenas em 2013, as desonerações tributárias associadas ao Programa³⁸ atingiram R\$ 66,32 bi, enquanto os benefícios financeiros e creditícios foram estimados em R\$ 2,62 bi.

2.3 Evolução dos gastos tributários federais de 1997 a 2015

Os incentivos tributários, incluindo o objeto de estudo deste trabalho – a desoneração da folha de pagamentos – alcançaram grande relevância em período recente: em 2014, as renúncias de recursos públicos decorrentes de desonerações em favor do setor privado foram estimadas mais de R\$ 270 bi, e somente a desoneração da folha de pagamentos contribuiu em mais de R\$ 26 bi para este total (valores de 2014), tornando-se como um dos incentivos de maior impacto financeiro na história recente no país. O total de R\$ 270 bi corresponde a cerca de três vezes as despesas executadas com Saúde (R\$ 94 bi) e Educação (R\$ 92 bi) para o mesmo ano, conforme dados do Portal da Transparência (2015). (ANEXO 2)

Esta relevância justifica um esforço de quantificação e investigação das principais tendências associadas à sua concessão, cujos resultados são apresentados nesta seção.

Um grande obstáculo para sua análise refere-se ao fato de que as políticas industriais implementadas no Brasil e as medidas de incentivos tributários a elas associadas carecem de uma sistemática adequada de acompanhamento e avaliação, dificultando análises sobre a evolução do número de medidas e montantes financeiros envolvidos. Em função disto, a proposta de análise destes incentivos utilizou como *proxy* a figura dos gastos tributários, que desde 1997 vêm sendo sistematizados pela Receita Federal do Brasil. Conforme exposto na seção 2.2.1, tais “gastos” incluem desonerações de caráter compensatório, que não são consideradas incentivos propriamente ditos.

³⁸ No site do PAC (MPOG, PAC, 2015), encontram-se listadas medidas de desoneração e administração tributária associadas ao programa. Dentre aquelas consideradas já implementadas, estão a aprovação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, o reajuste da tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física, a prorrogação da depreciação acelerada e a da cumulatividade do PIS/COFINS na construção civil. Outras medidas previstas referem-se à recuperação acelerada de créditos do PIS/COFINS, desoneração de obras de infraestrutura (Programa REIDI), ampliação do benefício tributário a microcomputadores, desoneração na compra de aço e regimes tributários especiais para os setores de semicondutores e TV digital, entre outras medidas.

A metodologia do estudo, explicitada em maior profundidade no Anexo 2, partiu da construção de séries históricas dos gastos tributários com base nos dados divulgados anualmente pela Receita Federal nos “Demonstrativos de Benefícios Tributários” (até o ano de 2002, para as estimativas de 2003) e “Demonstrativos de Gastos Tributários” (iniciado em 2003, para as estimativas de 2004). Estes documentos são apresentados em duas versões: a primeira, divulgada desde 1989, apresenta as estimativas de renúncias que acompanham o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA)³⁹ no ano anterior à sua concretização, enquanto a segunda, iniciada em 2008, utiliza bases econômicas efetivas para rever e projetar estes valores para um período de cinco anos. Para maior homogeneidade no cálculo das estimativas e disponibilidade de dados, optou-se por utilizar a primeira das versões mencionadas.

O horizonte temporal pesquisado cobre os anos de 1997 a 2015, ressaltando-se, quando conveniente, os mandatos presidenciais e políticas industriais de cada período. Mudanças na metodologia nos Demonstrativos, irregularidades na contabilização de determinadas renúncias e o aprimoramento dos métodos de apuração de receitas ao longo dos anos podem ter exercido algum impacto sobre os resultados obtidos.⁴⁰ Em compensação, estes desvios podem ser relativizados pelas considerações da própria Receita a respeito do real impacto de aspectos metodológicos nos valores para cada ano. Os valores de PIB e arrecadação federal apresentados também estão em valores estimados, podendo variar de forma relevante frente àqueles efetivamente obtidos.

Para conversão a valores constantes, as estimativas a preços correntes encontradas nos demonstrativos foram deflacionadas pelo IPCA-E.⁴¹ O período coberto vai de agosto do ano anterior ao qual se referem às renúncias, por ser o mês de publicação da maior parte das estimativas, até dezembro de 2014.

³⁹ A LOA é a lei que estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabeleceu que a LOA deve ser acompanhada de “*demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia*” (art. 5º), no qual se baseiam as estimativas de renúncias tributárias.

⁴⁰ Merecem destaque duas importantes reformas conceituais que alteraram o conjunto das renúncias consideradas pela Receita Federal: a primeira, em 1997, pela reinterpretação do termo “benefício tributário”, e a segunda, em 2004, pela substituição pela nova classificação de “gasto tributário”. A lista completa de benefícios excluídos e introduzidos por cada reforma pode ser encontrada nos Demonstrativos das estimativas para os anos de 1997 (RECEITA FEDERAL, 1996, p. 6) e 2004 (RECEITA FEDERAL, 2003, p. 55).

⁴¹ O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) é medido pelo IBGE, considera nove grupos de produtos e serviços e visa atingir a população entre um e 40 salários-mínimos mensais.

Embora as renúncias relativas às contribuições previdenciárias tenham começado a ser divulgadas nos demonstrativos da Receita a partir de 2009, até 2013 são apresentadas como uma categoria à parte, somente sendo incorporadas ao total dos gastos tributários em 2014. Procurou-se amenizar tal assimetria com a inclusão desta rubrica no valor total para o período em que foram desconsideradas (2009-2013). Este é outro fator que pode alterar os resultados obtidos, especificamente para comparações com anos anteriores à sua inclusão.

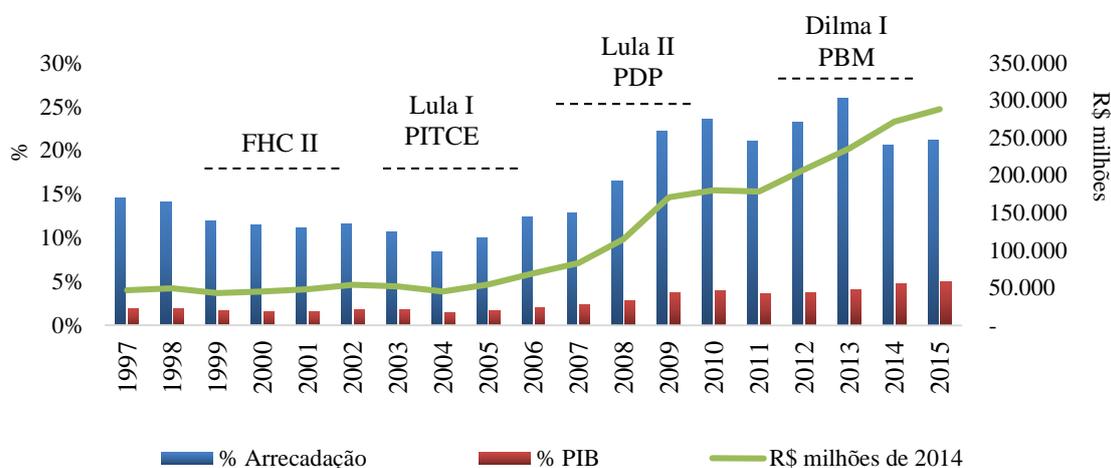
Vale lembrar que o universo dos incentivos tributários vai muito além daquele aqui analisado, restrito ao âmbito federal, que não considera as significativas desonerações incidentes sobre tributos de competência estadual e municipal. Além disso, não estão considerados como gastos tributários a maioria dos benefícios às exportações (conforme preconizado pelas atuais doutrinas e práticas tributárias internacionais) e algumas modalidades como as deduções de dependentes no imposto de renda (SIQUEIRA *et. al.*, 2003, *apud* IPEA, 2011a).

Os principais resultados das séries construídas são apresentados a seguir.

2.3.1 Gasto Tributário Total: valor, participação na arrecadação e no PIB

Os gastos tributários anuais estimados pela Receita Federal, em valores constantes de 2014, passaram de R\$ 46,5 bi em 1997 para R\$ 288,6 bi em 2015, obedecendo uma trajetória relativamente estável até 2004 e significativa aceleração desde então. No final da década de 90 (1997-1999), estas renúncias comprometiam cerca de 13,5% da arrecadação pública e 1,8% do PIB previsto, enquanto em 2015 tais valores alcançaram 21% e 5%, respectivamente. (GRÁFICO 16, ANEXO 2)

GRÁFICO 16 - Brasil, Gastos Tributários estimados, 1997-2015
(milhões de Reais de 2014, % Arrecadação e % PIB)



Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1996-2002) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2003-2014a). Elaboração própria. Valores constantes corrigidos pelo IPCA-E, de agosto do ano anterior ao de referência do gasto tributário (mês de publicação dos demonstrativos) a dezembro de 2014.

Para o período 1997-2015, o montante de recursos renunciados cresceu a uma taxa média anual de 12% a.a., 3% a.a. como proporção da arrecadação e 6,5% a.a. como proporção do PIB. O período de maior crescimento coincide com o segundo governo Lula (2007-2010) e o PDP, quando as renúncias estimadas mostraram um crescimento anual de 28%. Em seguida, encontra-se o primeiro governo Dilma (2011-2014) e o PBM, no qual os gastos estimados se elevaram em 11% a.a. (QUADRO 5, ANEXO 2)

QUADRO 5 - Brasil, Taxa de Crescimento dos Gastos Tributários, 1997-2015 (% a.a.)

	1997-2015	1999-2002 (II FHC)	2003-2006 (LULA I)	2007-2010 (LULA II)	2011-2014 (DILMA I)	2015 (DILMA II)
Gasto Tributário Total (GT)	11,7%	2,7%	7,8%	28,1%	11,1%	6,2%
GT (% Arrecadação)	3,2%	-4,4%	3,2%	18,3%	-2,3%	2,2%
GT (% PIB)	6,5%	-0,5%	4,1%	19,4%	5,2%	3,4%

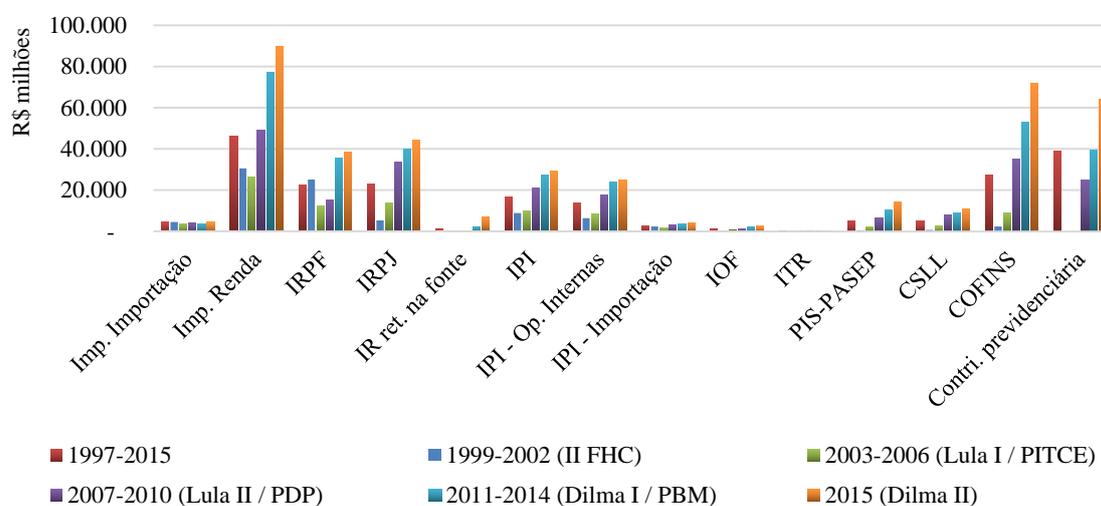
Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1996-2002) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2003-2014a). Elaboração própria. Baseado em valores corrigidos pelo IPCA-E, de agosto do ano anterior ao de referência do gasto tributário (mês de publicação dos demonstrativos) a dezembro de 2014.

2.3.2 Gastos por tributo

A análise por tributo de referência mostra que, em termos monetários constantes, as renúncias mais elevadas para o período 1997-2015 derivam da rubrica Imposto de

Renda (renúncia média anual de R\$ 46 bi e quase R\$ 90 bi em 2015), COFINS (R\$ 27 bi anuais e R\$ 72 bi em 2015) e IPI (R\$ 16 bi anuais e R\$ 29 bi em 2015). Tal resultado não leva em consideração as renúncias relativas às contribuições previdenciárias, divulgadas somente a partir de 2009. Caso estas sejam consideradas, elas alcançam o segundo lugar no montante médio anualmente renunciado (R\$ 39 bi) e representam o terceiro maior gasto em 2015 (R\$ 64 bi). Vale lembrar que as desonerações do IRPF não contabilizam, por exemplo, deduções com dependentes, que em 2013 chegaram a R\$ 35 bi (Receita Federal, 2014c, p. 34). (GRÁFICO 17, ANEXO 2)

GRÁFICO 17 - Brasil, Gastos Tributários por Rubrica, média anual, 1997-2015 (milhões de Reais de 2014)



Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1996-2002) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2003-2014). Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA-E, de agosto do ano anterior ao de referência do gasto tributário (mês de publicação dos demonstrativos) a dezembro de 2014.

Outra perspectiva a ser considerada é a taxa de crescimento das renúncias segundo cada tributo, que indica quais canais vêm sendo privilegiados para a concessão destes benefícios. Dos tributos considerados pela Receita Federal, aqueles onde as desonerações mais cresceram entre 1997-2015 foram o IR retido na fonte (de pouca expressividade), a COFINS, o IOF, o PIS-PASEP e a CSLL; as contribuições previdenciárias, com dados limitados ao período pós-2009, ficam em sexto lugar. No caso do IR retido na fonte, este desempenho se deve a pontos “fora da curva” em anos específicos (2004, 2010 e 2014), enquanto nas demais rubricas observa-se uma trajetória de menor variância. As renúncias sobre a COFINS, por exemplo, cresceram a uma média de 30% a.a. entre 1997 e 2015, com auge de 56% a.a. em 2003-2006.

A despeito de resultados pontuais eventualmente distorcidos por alterações metodológicas ou falhas de apresentação, uma visão de conjunto suporta a tese da predilecência por recursos vinculados ao financiamento de políticas sociais na concessão de benefícios tributários no Brasil. Isto pode ser argumentado pelo fato de quatro dos seis tributos de maior expansão no período – COFINS, PIS-PASEP, CSLL e contribuições previdenciárias – serem receita exclusiva da Seguridade Social, sistema que engloba os setores de Saúde, Previdência e Assistência Social. Além da taxa de crescimento, sua crescente importância se evidencia na magnitude dos valores alcançados – mais da metade de todos os gastos tributários contabilizados, conforme apresentado posteriormente.

O crescimento mais acelerado destes quatro tributos se dá durante a era Lula (2003-2010), à exceção das contribuições previdenciárias, que crescem quase 30% a.a. durante o primeiro governo Dilma (2011-2014). (QUADRO 6)

QUADRO 6 - Brasil, crescimento anual médio dos gastos tributários por rubrica, 1997-2015 (% a.a.)						
	1997-2015	1999-2002 (II FHC)	2003-2006 (LULA I - PITCE)	2007-2010 (LULA II - PDP)	2011-2014 (DILMA I - PBM)	2015 (DILMA II)
IR Retido na fonte	79%	-6%	58%	85%	214%	9%
COFINS*	29%	18%	56%	31%	9%	13%
IOF	26%	74%	20%	20%	19%	19%
PIS-PASEP	25%	4%	61%	26%	8%	14%
CSLL**	23%	nd	46%	29%	0%	6%
Contr. Previdenciárias*	18%	nd	nd	-3%	27%	3%
IPI - Operações Internas	12%	21%	0%	23%	7%	2%
IR (IRPJ)	12%	-12%	44%	25%	-1%	4%
IPI	10%	12%	0%	21%	8%	3%
IR (IRPF)	9%	8%	-17%	14%	28%	1%
Imposto de Renda	8%	2%	-1%	21%	10%	3%
IPI- Importação	5%	-10%	5%	8%	15%	8%
ITR*	1%	3%	-6%	7%	-3%	0%
Imp. de Importação	1%	-2%	0%	1%	3%	10%

Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1996-2002) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2003-2014a). Elaboração própria. nd: não disponível. Valores corrigidos pelo IPCA-E, de agosto do ano anterior ao de referência do gasto tributário (mês de publicação dos demonstrativos) a dezembro de 2014. *Média para os anos disponíveis. **A não-contabilização da rubrica mais importante dos gastos tributários com CSLL (microempresas) nos anos de 1997 e 2000 distorceu severamente a variação do período, optando-se por limitá-lo a 2002-2015.

2.3.3 Número de modalidades

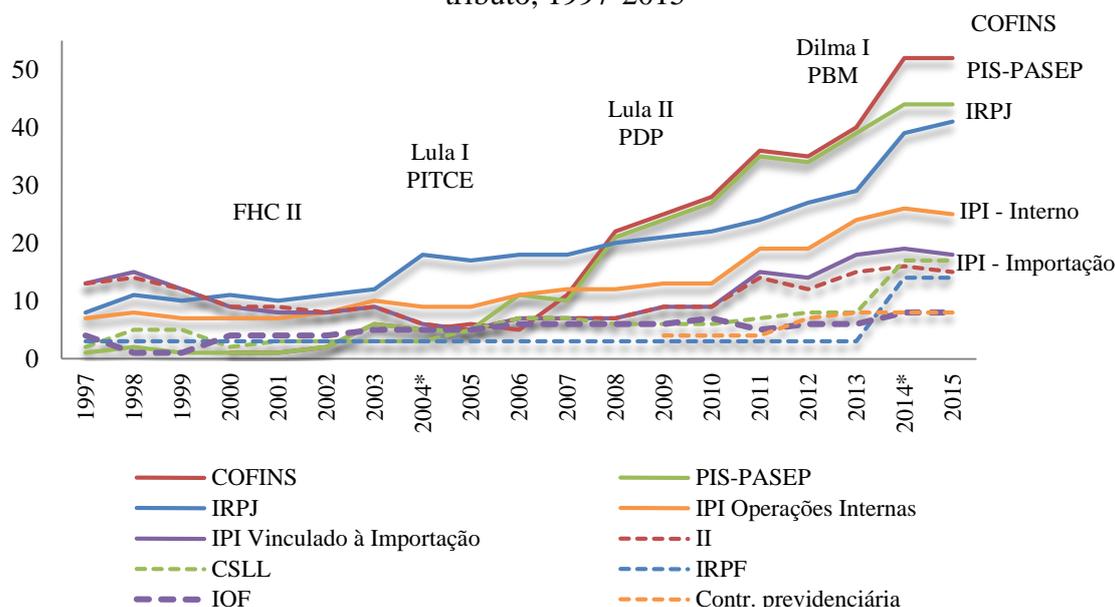
A instituição de novas medidas que acarretam renúncias, analisada segundo o tributo a que se referem (denominadas aqui como suas “modalidades”), também podem indicar quais fontes têm sido mais utilizadas para a concessão destes benefícios.⁴² Há um aumento significativo dos dispositivos de desoneração tributária ao longo do período estudado, criados especialmente sobre contribuições sociais e o IRPJ. Em 2004, por exemplo, os gastos tributários decorrentes da COFINS resultavam de cinco medidas distintas, alcançando 52 em 2015; para o PIS-PASEP, este aumento foi de cinco para 44; para o IRPJ, de 18 para 41.

Analisando as seções que tratam das “Inclusões, exclusões e alterações de Gastos Tributários” e dos “Esclarecimentos Adicionais” presentes nos demonstrativos da Receita Federal, pode-se inferir que o aumento do número de dispositivos apoiados em contribuições sociais derivou primordialmente da inclusão de novos gastos tributários nestas rubricas, enquanto aperfeiçoamentos metodológicos interferiram com mais intensidade no aumento das modalidades sobre o Imposto de Renda.

O crescimento do número de dispositivos ocorre com mais força a partir de 2007, no segundo governo Lula, seguindo trajetória ascendente na maior parte do período. (GRÁFICO 18, ANEXO 2).

⁴² A título de ilustração, são diferentes “modalidades” do IRPF as deduções com despesas médicas, despesas de educação, aposentadoria por idade, aposentadoria por doença ou acidente, aquelas destinadas à atividade audiovisual e aos Fundos da Criança e do Adolescente, entre outras; no caso da COFINS, alguns exemplos são as desonerações da cesta básica, de medicamentos, da atividade petroquímica, para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas.

GRÁFICO 18 - Brasil, Gastos Tributários, nº de modalidades por tributo, 1997-2015



Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1996-2002) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2003-2014a). Elaboração própria. *Aperfeiçoamentos metodológicos com impacto significativo especialmente sobre IRPJ (2004) e IRPF/IRPJ (2014).

2.3.4 Gastos Tributários sobre contribuições sociais

No Brasil, as contribuições sociais caracterizam-se como um conjunto de tributos cuja receita está diretamente vinculada ao custeio da Seguridade Social. Nos demonstrativos, estas englobam a COFINS, o PIS-PASEP, a CSLL e as contribuições previdenciárias.

No caso da COFINS, PIS-PASEP e CSLL, sua participação no total dos gastos tributários aumentou de 7% em 2000-2002 para 33% em 2011-2014, passando de em média 0,8% da arrecadação e 0,1% do PIB previstos para 7,4% e 1,3%, respectivamente.

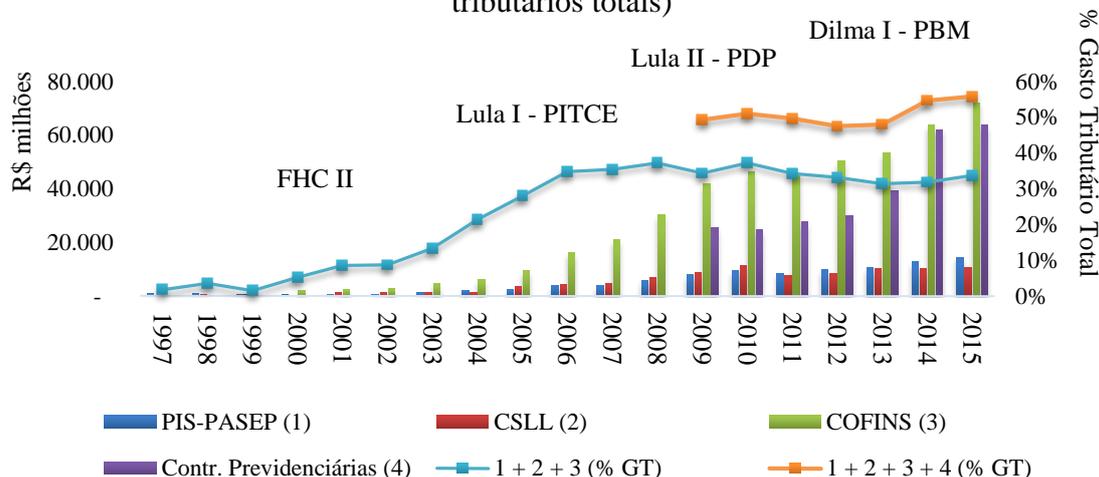
De 1997 a 2015, a estimativa das receitas destas contribuições abdicadas em prol dos gastos tributários somou, em valores de 2014, R\$ 928 bi – considerando ainda que este valor se encontra subestimado por falhas na consolidação destes dados ao longo do período.⁴³ A partir de 2009, quando as desonerações sobre contribuições previdenciárias passam a ser publicadas, *as renúncias sobre contribuições sociais alcançam mais da metade do gasto tributário total* (grifo meu), embora derivem de um terço dos doze

⁴³ Por exemplo, não estão divulgadas as desonerações da COFINS para os anos de 1997 e 1999, as principais renúncias sobre CSLL não estão presentes em 1997 e 2000 e as renúncias sobre contribuições previdenciárias estão disponíveis somente a partir de 2009.

tributos considerados nos demonstrativos. Em valores de 2014, o período 2009-2015 aponta uma renúncia total de R\$ 786 bi, representando em média 51% do gasto tributário total anual, 11,4% da arrecadação e 2,1% do PIB estimados.

Note-se que o peso destes gastos tributários no valor total começa a aumentar ainda no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, ou “FHC” (1999-2002), mesmo sem a contabilização de parte significativa das contribuições nestes anos (vide nota 44), e aumenta sensivelmente durante o 1º Lula (2003-2006). Em termos dos montantes financeiros renunciados, este crescimento é progressivo e se intensifica em sua segunda gestão (2007-2010). (GRÁFICO 19, ANEXO 2).

GRÁFICO 19 - Brasil, Gastos tributários relativos às contribuições sociais, 1997-2015 (milhões de Reais de 2014 e % dos gastos tributários totais)



Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1996-2002) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2003-2014). Elaboração própria. Valores estimados, corrigidos pelo IPCA-E, de agosto do ano anterior ao de referência do gasto tributário (mês de publicação dos demonstrativos) a dezembro de 2014. Gastos com COFINS indisponíveis para 1997 e 1999 e

2.3.5 Gastos Tributários por Função Orçamentária

As diferentes áreas de despesa do setor público são conhecidas como “Funções Orçamentárias”, perspectiva sob a qual se pode verificar a presença constante de determinados setores dentre os maiores beneficiários das desonerações. Entre 2004 e 2015, as maiores renúncias tributárias foram dirigidas a atividades de Comércio e Serviços (em média 28% do total anual), Indústria (19%), Trabalho (11%), Saúde (13%) e Agricultura (9%).⁴⁴

⁴⁴ Tomando como referência o Demonstrativo de 2015, a rubrica “Comércio e Serviços” abrange desonerações relativas ao desenvolvimento regional (como as da SUDAM, SUDENE e Zona Franca de Manaus) e do SIMPLES-Nacional; a “Indústria” abarca, além de outra parcela das renúncias regionais e

A grande dependência destes benefícios para o funcionamento de certos segmentos é ressaltada através de dados apontados pelo Tribunal de Contas da União (2013, p. 186): tomando como exemplo o ano de 2013, o órgão mostra que a proporção das renúncias tributárias em relação às despesas executadas pelo governo na mesma Função alcançou o patamar de 97% em Habitação, 91% em Comércio e Serviços e 89% na Indústria, e superou 50% em Agricultura, Ciência e Tecnologia e Cultura; na média para todos os setores, a razão renúncias tributárias/despesas executadas ficou em 31% naquele ano.

Para o setor industrial, entre 2003 e 2015 os gastos tributários somaram R\$ 303 bi em valores constantes de 2014, ocupando o segundo lugar dentre as áreas mais beneficiadas. Sua participação relativa no total renunciado mostra uma trajetória descendente, passando de 25% em 2004 para 12% em 2012. Nota-se, inclusive, que os gastos tributários destinados à agricultura chegaram a superar aqueles à indústria em 2014.

Esta perda de participação deve, contudo, ser relativizada na medida em que pode ser observado um movimento de “substituição” de incentivos diretamente concedidos ao setor por estímulos indiretos concedidos através de outras Funções, especialmente da rubrica “Trabalho”. Esta última é composta, em grande parte, por desonerações sobre contribuições previdenciárias e outros direitos do trabalhador, com forte viés de incentivo a atividades produtivas relacionadas a outras Funções Orçamentárias. Ela apresentou um crescimento expressivo no período, passando de 10% do total dos gastos tributários em 2004 para 16% em 2015, simultaneamente à perda de peso de outras Funções onde se encontram renúncias diretamente ligadas à produção – sobretudo a Indústria.

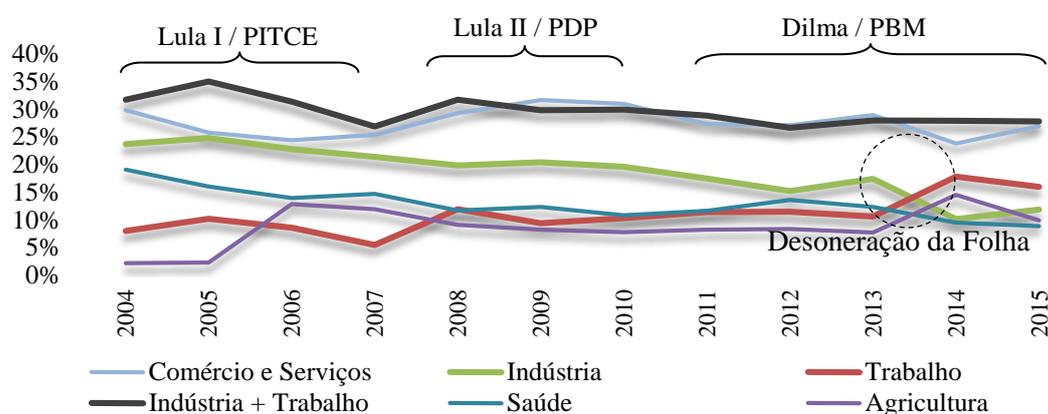
O principal exemplo desta “substituição” é a recente política de desoneração da folha de pagamentos, que é totalmente contabilizada dentro da Função “Trabalho” embora tenha objetivos sido direcionada a setores da indústria, comércio, serviços, transportes e construção civil (ANEXO 3). As renúncias decorrentes desta política

do SIMPLES, medidas de cunho setorial (como petroquímica e setor automotivo); “Trabalho” inclui, por exemplo, a desoneração da folha de salários e renúncias sobre aposentadorias por moléstia grave ou acidente, indenizações por rescisão de contrato e benefícios de previdência complementar; em “Saúde”, destacam-se as deduções ao imposto de renda com despesas médicas de pessoas físicas e jurídicas, renúncias à entidades sem fins lucrativos e sobre medicamentos; por fim, em “Agricultura”, estão incluídos itens como a desoneração da cesta básica, incentivos à exportação da produção rural (embora incentivos diretos às exportações não sejam, via de regra, contabilizados) e para infraestrutura.

representaram mais de 9% do total dos gastos tributários estimados para 2014, e seu grande aumento em relação ao ano anterior (60%) contribuiu para o incremento de 68% na participação relativa da Função Trabalho sobre o total de renúncias no período, de 11% para 18%. No mesmo intervalo, houve uma perda relativa de participação de outros setores no total dos gastos tributários, com destaque para a queda de 42% da Indústria, de 17% para 10% do total.

Dessa forma, pode-se afirmar que incentivos concedidos sob uma determinada Função podem ter objetivos relacionados a outras áreas, levando à possível subestimação do peso destas últimas no total dos gastos tributários. Ao analisar a tendência conjunta das Funções Indústria e Trabalho, observa-se um comportamento quase estável ao longo dos anos; isso corrobora a hipótese de uma possível transferência da concessão direta de incentivos ao setor privado por mecanismos indiretos, muitos dos quais atingem diretamente direitos dos trabalhadores. (GRÁFICO 20, ANEXO 2)

GRÁFICO 20 - Brasil, Gastos tributários por Função Orçamentária, 2004-2015 (% Gasto Tributário Total)



Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1996-2002) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2003-2014). Elaboração própria. Valores estimados.

2.3.6 Principais gastos tributários

A classificação dos gastos tributários por ordem de grandeza dos valores envolvidos aponta que os maiores esforços fiscais do governo federal provêm, tradicionalmente, de desonerações do IRPF, incentivos às microempresas e de desenvolvimento regional, que ocupam os primeiros lugares durante quase todo o período de 1997 a 2015. Mais recentemente, as medidas de desonerações da folha de

salários a partir de 2012 e da cesta básica em 2013 também passam a ocupar posição de destaque no *ranking* das maiores renúncias.

No ano de 2015, por exemplo, o SIMPLES Nacional representou 25% do total dos gastos tributários estimados, com R\$ 72 bi; os rendimentos isentos ou não tributáveis e as deduções do Imposto de Renda representaram 13%, com R\$ 37 bi; as renúncias associadas à Zona Franca de Manaus, por sua vez, tiveram peso de 10%, com R\$ 28 bi; por fim, a desoneração da folha de salários responde por 8%, com estimados R\$ 22 bi.

2.3.7 Inclusões, exclusões, alterações de gastos tributários e justificativas

A Receita Federal apresenta, em cada demonstrativo, uma breve análise da variação dos gastos tributários em relação ao ano anterior, tanto em valores correntes como em proporção do PIB e da arrecadação esperados. Ela se mostra particularmente útil na medida em que diferencia o peso de fatores metodológicos e de mudanças reais no conjunto dos gastos tributários para explicar as variações observadas. Houve tendência de aumento no valor dos gastos tributários em 12 dos 17 anos observados⁴⁵, e a instituição de benefícios ou alteração daqueles já existentes aparece como principal fator tal incremento em 10 dos 11 anos nos quais há justificativas disponíveis. Fatores metodológicos, por sua vez, são citados para explicar parte dos movimentos de elevação em apenas cinco destes 11 anos, e somente em um deles (2005) aparecem como única explicação para o aumento observado. (ANEXO 2)

2.3.8 Comparação entre bases estimadas e efetivas

As posteriores revisões destas estimativas pela Receita Federal com base em dados efetivamente observados mostram uma tendência de subestimação das projeções apresentadas na LOA e nos demonstrativos. Para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011, em que estes valores podem ser comparados de forma mais precisa⁴⁶, as estimativas de gastos tributários e de arrecadação se mostraram menores que os valores revisados em três casos (com exceção de 2009, provavelmente como consequência da crise internacional). Em relação ao PIB efetivo, este não leva a maiores conclusões, na

⁴⁵ A atualização dos valores para 2014 explica eventuais divergências entre as tendências observadas pela Receita (a valores correntes) e as realizadas neste estudo (a valores constantes).

⁴⁶ Embora o período coberto pelos valores com base em dados efetivos vá de 2006 a 2014, estes são estimados utilizando como referência as bases efetivas dos quatro anos assinalados.

medida em que se apresenta acima do projetado em dois anos e abaixo do mesmo em outros dois.

2.3.9 Principais conclusões

A construção de séries históricas com base nas estimativas de gastos tributários da Receita Federal para os anos de 1997 a 2015 permite inferir algumas tendências em relação à concessão destes benefícios em período recente. Para os presentes propósitos, merecem destaque a observação de:

- Crescimento dos montantes financeiros renunciados, tanto em termos absolutos como em proporção do PIB e da arrecadação federal, bem como o aumento do número de medidas de desoneração;
- Progressiva concentração das renúncias sobre contribuições vinculadas diretamente ao financiamento da Seguridade Social, com intensificação do uso do canal previdenciário nos últimos anos;
- Presença tradicional da Indústria dentre as principais áreas beneficiadas, juntamente com Comércio e serviços, Agricultura, Trabalho e Saúde;
- Constante subestimação das estimativas realizadas.

De modo geral, os dados apontam para uma intensificação dos gastos tributários a partir do 2º governo Lula (2007-2010). Buscando paralelos com a reestruturação das políticas industriais no país, analisadas na seção 2.2.2, esta intensificação coincide com o período de generalização dos estímulos ao setor privado no contexto do PDP, bem como do deflagrar de uma grande crise internacional e da aplicação de medidas anticíclicas com importante papel das desonerações tributárias.

O próximo capítulo destina-se a analisar uma política específica de incentivo tributário, a desoneração da folha de pagamentos do Plano Brasil Maior (DFP), adotada em 2011 como uma medida de estímulo ao setor privado com base na redução dos custos do trabalho. Após justificada a função da tributação sobre a mão-de-obra, base desonerada pela DFP, discute-se a lógica e a evolução das desonerações desta natureza no país, culminando na caracterização desta medida específica e na análise de seus impactos sobre competitividade, emprego e para a política social.

CAPÍTULO 3

A política de desoneração da folha de pagamentos

A Desoneração da Folha de Pagamentos instituída pelo Plano Brasil Maior (DFP), em 2011, pode ser considerada uma medida para redução dos custos que pesam sobre os empregadores como contribuição para a Previdência Social, com vistas a minimizar as despesas com utilização da mão-de-obra e, com isso, elevar a competitividade, estimular o emprego e a produção no setor. Este capítulo se destina a analisar em maior profundidade a DFP, refletindo sobre os prós e contras da estratégia de redução dos encargos sociais como política de competitividade.

Apesar do grande alarde envolvido em sua aprovação, desonerar a folha de pagamento não pode ser considerada uma ideia inovadora, tendo em vista que diversas medidas voltadas a modificação das regras da Constituição de 1988 sob a mesma lógica vêm sendo recorrentemente adotadas desde os anos 90. Assim, a primeira seção deste capítulo apresenta o contexto institucional e as regras sobre as quais se aplica a medida – o que significa apresentar seus preceitos constitucionais, discorrer sobre o tema da Previdência e do conjunto maior de instituições do qual faz parte, o Sistema de Seguridade Social, bem como indicar medidas semelhantes que a antecederam. A segunda seção analisa seus resultados para a promoção da competitividade e emprego em dois dos primeiros setores por ela beneficiados. A terceira seção reflete sobre suas consequências para a promoção da equidade social, tanto pelos impactos no financiamento de políticas sociais como sobre a estrutura tributária nacional. Os resultados servem para qualificar a natureza desta política – se “espúria” ou “virtuosa” – e refletir sobre o modelo de crescimento econômico com redução das desigualdades sociais que se pretendeu construir no Brasil ao longo dos anos 2000.

3.1 A lógica bismarkiana de financiamento da Previdência Social

A DFP altera a regra tradicional de financiamento do sistema de Previdência Social instituído no Brasil, mais especificamente no que concerne a parcela de obrigação dos empregadores.

A ideia de Previdência, que tem suas raízes no conceito de “seguro”, deve ser entendida como um mecanismo para garantia de proteção contra riscos aos quais estão expostos os indivíduos. A instituição de um Seguro Social – isto é, um sistema

controlado pelo Estado que garante proteção contra determinados riscos e contingências, através da concessão de benefícios baseados em contribuições prévias e arrecadadas de forma compulsória – se apoia em duas justificativas centrais: em primeiro lugar, para a cobertura de riscos muitas vezes derivados do próprio funcionamento do capitalismo industrial, que fazem com que o sistema deva se responsabilizar pelos mesmos; em segundo lugar, pela capacidade do sistema público em cobrir uma série de incertezas que escapam à lógica dos mecanismos de seguro privado, como desemprego e inflação (BARR, 2003, p. 102).

Conforme Gentil (2006, p. 73), o caráter obrigatório da Previdência Social é regido pelos princípios de equidade e justiça social, e seu objetivo

(...) é garantir a reposição de renda dos que não puderem trabalhar por motivos de instabilidade econômica geradora de desemprego, por contingências biológicas, por acidente ou por outros motivos que impeçam o trabalhador de participar, por meio do mercado de trabalho, do processo de produção, evitando a penúria e a pobreza da classe trabalhadora. (*op. cit.*, p. 161)

Sua emergência remonta à Alemanha de 1880, quando o chanceler Otto von Bismarck instituiu uma série de direitos à classe trabalhadora, associados à garantia de renda, para um variado conjunto de riscos como doença, acidentes, invalidez e envelhecimento, mantidos através do financiamento compulsório e repartido entre Estado, empregados e empregadores, que rapidamente se difundiu por outras regiões do mundo desenvolvido. (BRIGGS, 2011)

No Brasil, suas raízes podem ser buscadas em 1891, com o surgimento das aposentadorias por invalidez dos funcionários públicos, independentes de sua contribuição prévia, inteiramente custeadas pelo Estado. A partir dos anos 20, após o debate em torno da Lei Eloy Chaves, começam a ser criadas as primeiras instituições previdenciárias de caráter contributivo, para cobertura de riscos em regime de socialização dos custos, operados em nível de empresa ou setor específico. Estas instituições ficaram conhecidas como Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e, posteriormente, Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS). No início, operavam com base no custeio compartilhado entre empregados (salários) e empregadores (faturamento), contando também com alguma responsabilização do Estado, ainda que de forma residual. (MARTINS, 2002; NOLASCO, 2012)

O crescimento das Caixas e Institutos implicou em uma atuação mais ativa da União na organização do sistema. A Constituição de 1934 instituiu formalmente um sistema previdenciário de caráter nacional no país, aplicando a lógica bismarckiana de financiamento tríplice e com igual peso para os empregados, empregadores e Estado, como segue:

A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos (...):
Assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e **instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado**, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte. (BRASIL, Constituição de 1934, art. 121, grifo meu)

Tal sistema foi obscurecido no âmbito do regime autoritário iniciado em 1937, sob um novo texto constitucional onde apenas se indica, de forma genérica, que a legislação do trabalho deve observar a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho (BRASIL, Constituição de 1937, art. 137). Em 1946, com a redemocratização, o financiamento tríplice foi novamente explicitado, embora sem a antiga prerrogativa de equivalência na contribuição entre governo, empregadores e segurados:

A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos: (...) **previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado**, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho. (BRASIL, Constituição de 1946, art. 157, grifo meu)

Recuperado de forma incompleta nos anos 60, quando a Lei Orgânica da Previdência Social determinou contribuição da União igual à dos segurados (Lei 3.807/1960, art. 69), este requisito de equivalência, mesmo que parcial, foi omitido pelo Decreto-Lei 66/1966 e desde então não mais voltou a figurar na organização do sistema.

Também na década de 60 os diferentes regimes até então existentes foram unificados em torno do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), dando maior uniformidade e eficiência ao sistema previdenciário, embora com um escopo restrito de direitos e grupos sociais atendidos. Como mostram Mesa Lago (1985) e Gentil (2006), houve gradual ampliação desta cobertura ao longo dos anos, que, no entanto, se deu sob condições de elevada estratificação e privilégios seletivos. Durante a maior parte de sua existência, o sistema funcionou com fortes diferenciações de direitos dos trabalhadores

segundo, por exemplo, sua condição ocupacional ou zona de atividade, e excluiu cidadãos fora do mercado de trabalho.

O atual sistema brasileiro é regido pela Constituição de 1988, que estabeleceu três regimes previdenciários distintos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e os regimes de previdência complementar (BRASIL, Constituição de 1988, art. 40, 201, 202).

O RGPS pode ser considerado a “espinha dorsal” do sistema, abrangendo a maior parte dos segurados através de um sistema público de filiação obrigatória para trabalhadores formais e aberto à participação de empregadores, domésticos, autônomos, contribuintes individuais e trabalhadores rurais. Já o RPPS e os regimes de previdência complementar respondem, respectivamente, pelo sistema exclusivo de servidores públicos de entes federativos (União, estados e Municípios) e pelos planos de instituições privadas e capitalização voluntária individual. Para os propósitos desta dissertação, as presentes menções à previdência farão referência específica ao RGPS, regime sobre o qual incide a desoneração da folha de pagamentos.

De caráter fortemente progressista, a nova Carta Magna estabeleceu como compromisso do Estado “*assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça*” (BRASIL, Constituição de 1988, preâmbulo). Nesse contexto, a Previdência Social adquiriu novos traços, sendo alçada pelo art. 6 ao *status* de “direito social” juntamente com outras importantes prerrogativas como educação, saúde e segurança. As contingências por ela cobertas abrangem doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade, desemprego e insuficiência de renda, conforme o art. 201 da mesma legislação.⁴⁷

Sob a nova orientação da Constituição de 1988, a Previdência se tornou um dos três pilares da Seguridade Social, sistema instituído pelo art. 194 para atuar como uma ampla rede de proteção provida pelo Estado através de políticas de natureza pública e universal (caso da Saúde) e com benefícios concedidos a todos os cidadãos segundo

⁴⁷ Escapa ao escopo desta seção contextualizar e justificar esta orientação intervencionista do Estado fortemente presente na Constituição de 1988, legitimando especialmente a garantia de uma igualdade ‘substantiva’ entre os cidadãos envolvendo o acesso a bens e serviços essenciais e a uma renda mínima dissociada de seu trabalho ou patrimônio (VIANNA, 1988, *apud* GENTIL, 2006; FAGNANI, 2005; LAVINAS, 2013a). Este tema foi abordado com mais profundidade no capítulo 1, ao tratar da constituição dos “Estados de Bem-Estar” nos países desenvolvidos, fontes de inspiração para o texto de redemocratização no Brasil (GENTIL, *op. cit.*, p. 20).

suas necessidades (GENTIL, 2006, p. 115), o que incorpora a dimensão assistencial. Assim, não é mais função da Previdência obedecer a lógica típica de “seguro”, onde os benefícios são dados somente àqueles que cooperam e segundo suas contribuições, de forma individual e seletiva, devendo ser estendidos ao campo da cidadania. Na nova lógica da Seguridade, fundada na segurança, foram estabelecidos critérios comuns para todos os cidadãos, com clara dissociação entre benefícios e contribuições prévias, atestada pela determinação de um piso das transferências no valor de um salário mínimo.

A inserção da Previdência no âmbito da Seguridade Social alterou profundamente sua lógica de financiamento, subordinando-a às regras do novo sistema. Mais especificamente, seus recursos passaram a derivar do “Orçamento da Seguridade Social”, um esquema exclusivo de custeio criado em separado do Orçamento Fiscal, cujos recursos provêm tanto de receitas gerais como de “contribuições sociais” – tributos arrecadados especificamente para este fim:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, **mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, e das seguintes contribuições sociais: I - dos **empregadores**, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II- dos **trabalhadores**; III - sobre a receita de concursos de prognósticos. (BRASIL, Constituição de 1988, art. 195, grifo meu)

As atuais receitas da Seguridade Social, conforme sistematização da ANFIP (2014, p. 35), são compostas por:⁴⁸

- **Contribuições previdenciárias:** contribuições sobre a folha de pagamentos, obrigatórias para empregadores e empregados assalariados formais, e facultativa outras categorias, que garantem o direito a uma série de benefícios em caso de cessão temporária ou definitiva das atividades (LAVINAS, 2014, p. 11). De acordo com a Lei 8.212/1991, a “Lei Orgânica da Seguridade Social”, as alíquotas-base são de 20% do salário de contribuição⁴⁹ para os empresários em de 8 a 11% para os trabalhadores, com regimes diferenciados para outros contribuintes. Desde 1998, são vinculadas exclusivamente ao financiamento de vários benefícios previdenciários, não podendo ser utilizadas para outros fins, nem mesmo para outras despesas da Seguridade.

⁴⁸ As descrições acima devem ser tomadas apenas como referência geral para cada tributo, devendo ser considerada, no entanto, a existência de um grande número de regimes especiais para todas as contribuições sociais apresentadas, detalhados em maior profundidade por Afonso *et. al.* (2013).

⁴⁹ O “salário de contribuição” é a base de cálculo da contribuição previdenciária dos segurados da Previdência Social sobre a qual incide a alíquota prevista, que possui limites mínimos e máximos estabelecidos em lei.

- **Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS):** tributo incidente sobre o faturamento empresarial, com alíquota geral de 7,6%.
- **Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL):** tributo incidente sobre o lucro declarado pelas empresas, à alíquota de 9%.
- **Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP):** tributo incidente sobre o faturamento à alíquota-base de 1,65%, para financiamento de benefícios como seguro-desemprego e abono salarial, e indiretamente programas do BNDES, via gestão do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).
- **Outras contribuições**, como receitas de concursos e loterias.
- **Receitas de entidades da Seguridade:** recursos próprios do Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social, Fundo de Amparo ao trabalhador e de taxas, multas e juros da fiscalização.
- **Contrapartidas para Encargos Previdenciários da União:** recursos do Orçamento Fiscal destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores da administração direta da União.

Segundo este relatório, em 2013 as receitas da Seguridade foram compostas em 49% de contribuições previdenciárias, 31% por arrecadação da COFINS, 10% da CSLL, 8% do PIS-PASEP, 2% de receitas de entidades da Seguridade e 1% de outras contribuições, com as contrapartidas para encargos previdenciários da União somente de forma residual. (ANFIP, 2014, p. 35)

Como evidenciado, o Orçamento da Seguridade foi criado com base na premissa de diversificação das fontes de financiamento, o que permite uma menor vulnerabilidade das receitas frente aos ciclos econômicos e a distribuição deste ônus por toda a sociedade. Sob este modelo, todos os cidadãos tendem a pagar direta ou indiretamente pela Previdência para a Seguridade Social, especialmente considerando que as contribuições sobre os empregadores tendem a ser repassadas para os preços dos bens e serviços produzidos. (GENTIL, 2006, p. 34; LAVINAS, 2014, p. 11)

A partir dos anos 90, identifica-se um longo processo de modificações na estrutura institucional e nas bases financeiras do sistema de Previdência brasileiro, descritas por Fagnani (2005) e Gentil (2006). No que tange as reformas que afetam diretamente seu financiamento, podem ser citadas: em 1990, a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com a finalidade de administrar a arrecadação das contribuições sociais incidentes sobre as folhas de salários e a concessão dos benefícios

previdenciários; em 1998, a vinculação das receitas previdenciárias para uso exclusivo do RGPS e a subordinação do sistema ao princípio do equilíbrio atuarial; e, nos anos 2000, o estabelecimento do Fundo do RGPS pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que inclui receitas de contribuições previdenciárias, embora ignore as demais contribuições sociais.

Segundo Gentil (2006, p. 121), isto demonstra um contínuo processo de descaracterização do conceito de Seguridade Social, pela sua fragmentação tanto em âmbito administrativo (com a criação de institucionalidades separadas para Saúde, Previdência e Assistência) como financeiro (pela repartição setorial de receitas que deveriam ser tomadas em conjunto). Através de exemplos como estes, Fagnani (2005, p. 378) aponta para um processo de “contrarreforma” no país, em curso desde a promulgação da Constituição, caracterizado por tentativas de desestruturação das bases institucionais, financeiras e de proteção características do Estado Social.

Nesta onda de reformas, fica implícito o conflito entre a antiga lógica de “Seguro Social” (sistemas de caráter individual, seletivo e contributivo) e a nova lógica da “Seguridade” (universal, pública e promotora de equidade social, desvinculada de contribuições prévias, assentada no direito de cidadania). Esta divergência é essencial para compreender o grande debate em torno da sustentabilidade financeira da Previdência no Brasil, gerando visões diferenciadas a respeito do montante de receitas próprias do sistema.

A primeira perspectiva tende a considerar como fonte de recursos somente a arrecadação das contribuições previdenciárias. Dado que também a previdência incluiu direitos previdenciários dissociados de contribuição prévia, como no caso da população rural idosa que tenha trabalhado em regime de economia familiar, as receitas acabam inferiores às despesas (*i.e.*, os benefícios pagos). Nessa interpretação, o sistema operaria de modo deficitário. No entanto, quando se considera a totalidade das receitas criadas com a finalidade de custear as ações da Seguridade – principalmente as demais contribuições sociais – o mesmo regime apresenta constante superávit, justificando uma extensa literatura que adverte sobre o “mito” do déficit previdenciário (GENTIL, 2006; ANFIP, 2014).

De acordo com a ANFIP (*op. cit.*), o saldo da Previdência Social (receitas previdenciárias menos benefícios pagos) foi “deficitário” em R\$ 50 bilhões em 2013;

entretanto, com a inclusão das demais receitas que compõem o orçamento da Seguridade Social, bem como dos demais gastos (incluindo os de saúde e assistência), a Seguridade apresentou um superávit de R\$ 76 bi para o mesmo ano – sobre os quais se descontam R\$ 63,4 bi desviados pela Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁵⁰, restando ao final um resultado ainda positivo em cerca de R\$ 13 bi. Uma discussão mais aprofundada sobre a recente evolução destes orçamentos será apresentada ao final deste capítulo.

3.2 Histórico da desoneração da folha no Brasil

No Brasil, os encargos sobre os rendimentos do trabalho e produção para financiamento da Previdência nasceram junto com a criação do próprio sistema. Através do Decreto nº 4.682 de 1923 (ou Lei Eloy Chaves), que estabeleceu as primeiras instituições previdenciárias no país – as “Caixas de Aposentadorias e Pensões” de empresas ferroviárias, foi instituída também a obrigatoriedade de descontos sobre salários e receitas de maneira a garantir recursos para seu funcionamento. Estes fundos para aposentadorias e pensões seriam formados por contribuições dos empregadores, trabalhadores e Estado, especialmente pelas fontes abaixo discriminadas:

Formarão os fundos da caixa a que se refere o art. 1º:

- a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3% dos respectivos vencimentos;
- b) uma contribuição anual da empresa, correspondente a 1% de sua renda bruta;
- c) a soma que produzir um aumento de 1,5 % sobre as tarifas das estradas de ferro; (...) (BRASIL, Decreto 4.682/1923, art. 3)

Na Lei 3.807 de 1960, a “Lei Orgânica da Previdência”, o art. 69 estabeleceu que o custeio do sistema fosse proveniente, dentre outros, de contribuições dos segurados no valor de 6% a 8% do salário de contribuição e de prestações das empresas, em quantia igual à devida pelos primeiros.

Já no contexto que se segue à Constituição de 1988, a “Lei Orgânica da Seguridade Social” (Lei nº 8.212/1991) determinou que a contribuição previdenciária fosse de 8 a 11% do salário de contribuição mensal para os trabalhadores e de 20% dos

⁵⁰ A Desvinculação das Receitas da União é uma norma vigente desde 1994, sob as diversas formas e denominações, que subtrai 20% das arrecadações de contribuições sociais para os mais diversos usos do governo (ANFIP. 2013, p. 99).

salários para empregadores. Adicionalmente, foram previstas contribuições adicionais sobre estes últimos com a finalidade de cobrir acidentes de trabalho e garantir receitas para a Seguridade Social, através de tributos incidentes sobre suas receitas (em 2% de seu valor bruto) e lucros (em 10% do valor líquido antes do imposto de renda) (arts. 20 a 23).

Segundo a ANFIP (2014), cerca de 60% do total da arrecadação do RGPS em 2013 deriva de contribuições dos empregadores, sendo que cerca de 30% são sobre a tributação tradicional da folha de salários e os outros 30% derivam de bases alternativas em função de regimes especiais como o SIMPLES/MEI e a DFP (parcela que aumentou significativamente desde meados dos anos 2000). As contribuições dos segurados, por sua vez, situam-se em torno de 20%, com predomínio quase absoluto das contribuições dos assalariados. (TABELA 1)

TABELA 1 - Arrecadação total do RGPS, participação de empregados e empregadores, 2005 e 2008-2013

	2005	2010	2011	2012	2013
Contribuição dos segurados¹	20%	22%	22%	21%	20%
<i>(Contribuição dos segurados assalariados)</i>	<i>(18%)</i>	<i>(20%)</i>	<i>(20%)</i>	<i>(19%)</i>	<i>(18%)</i>
Contribuição patronal²	57%	64%	63%	61%	60%
<i>(Contribuição patr. sobre salários)</i>	<i>(39%)</i>	<i>(39%)</i>	<i>(39%)</i>	<i>(37%)</i>	<i>(33%)</i>
Outros³	23%	14%	15%	18%	20%

Fonte: ANFIP (2014). ¹Inclui contribuinte assalariado, individual, facultativo e segurado especial. ²Inclui contribuição das empresas sobre salários, faturamento, SIMPLES, de entidades e órgãos públicos, entidades filantrópicas, espetáculos desportivos, empregadores domésticos e Seguro de Acidente de Trabalho. ³Inclui compensação pela desoneração da folha (passadas e não-repassadas), sub-rogação de empresas, depósitos judiciais, parcelamentos e outros.

Este aparente descompasso entre a participação de empresas e trabalhadores no atual financiamento da Previdência é utilizado como um dos argumentos a favor da necessidade de redução dos encargos trabalhistas sobre os donos da produção. No entanto, algumas ressalvas a este argumento podem ser feitas no sentido de que ele desconsidera a participação do Estado no financiamento do sistema de forma similar aos empregadores e segurados, prevista no modelo tripartite de financiamento, ou a maior possibilidade de repasse destes tributos pelos primeiros via, por exemplo, aumentos de preços.

Porém, mais relevante do que o argumento do desequilíbrio de participações, a principal alegação disseminada pela sociedade brasileira a favor da desoneração dos custos do trabalho refere-se ao suposto comprometimento da competitividade das

empresas em virtude desta tributação, que implicaria em ônus a todo o processo de crescimento econômico. Delgado (2001, p. 17) associa o fortalecimento desta perspectiva ao longo dos anos 90 às novas pressões enfrentadas pelo setor produtivo nacional no contexto de intensificação dos processos de estabilização e abertura comercial, com significativa redução da proteção à industrial doméstica e acentuação da concorrência com importados, criando um grande movimento a favor de reformas para incremento da capacidade competitiva. A partir deste período, ganharam força as iniciativas para redução do que se convencionou chamar de “*Custo Brasil*”, conjunto de ineficiências e distorções prejudiciais ao desempenho das empresas brasileiras que incluem carga tributária supostamente excessiva, logística e infraestrutura deficiente, juros elevados e ambiente altamente burocrático. (DELGADO, *op. cit.*, p. 7, 10; KHAIR, 2011, p. 3; SCHERER, 2012, p. 10).

As contribuições sobre a folha de pagamentos devidas pelas empresas, juntamente a uma série de outras questões relativas aos direitos sociais definidos em 1988, sofreram fortes críticas neste contexto, que também passou a questionar os antigos modelos de relações de trabalho. Conforme Delgado (2001, *op. cit.*, p. 18), Noronha *et. al.*(2006, p. 170) e Weller & Gelderen (2006, p. 40), o ambiente mais competitivo pós-abertura comercial levou a uma onda de reestruturações empresariais com grande aumento das demissões, explicando grande parte do aumento do desemprego e da informalidade no período; nesse ambiente macroeconômico, disseminou-se a crítica ao modelo de relações de trabalho vigente, excessivamente rígido e oneroso, e, conseqüentemente, a necessidade de “modernização” das antigas relações de trabalho em nome do aumento da competitividade e recuperação do mercado de trabalho.

A mudança de postura do empresariado nacional frente à questão do custo da mão-de-obra após a abertura comercial é evidenciada por Delgado (*op. cit.*, p. 16):

(...) Em face da recessão que se prolongou **até 1992**, restringindo as importações, a formulação [que aponta os *encargos sociais* como um fator prejudicial à competitividade das empresas brasileiras numa economia aberta] **não parece ter estado vinculada à atribuição de papel significativo ao custo da mão de obra na determinação da capacidade competitiva das maiores empresas brasileiras**. Ao final de 1993, entretanto, evidenciam-se sinais de que a percepção empresarial sobre o impacto do custo do trabalho (...) estava se alterando. **Em dezembro de 1995, levantamento da CNI [Confederação Nacional das Indústrias] indicava a ocorrência de um aumento significativo da importância atribuída ao custo da mão de obra entre os fatores considerados (...) determinantes da capacidade**

competitiva no mercado internacional. Posicionado em último lugar em levantamentos anteriores, o custo da mão-de-obra agora aparecia em terceiro lugar (...). A estrutura tributária doméstica era apresentada como o principal entrave apontado pelas empresas para adaptarem-se ao processo de abertura comercial. Dentro da estrutura tributária, as empresas identificaram os tributos sobre a folha salarial (contribuições para o INSS, FGTS) como o principal problema. (grifo meu)

Procurando traçar um paralelo entre a visão das lideranças empresariais e dos trabalhadores, Alves *et. al.* (1997, p. 31) mostra a posição da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em documento de 1995, onde se afirma que a reestruturação produtiva em andamento, trazida por uma série de mudanças tecnológicas, econômicas e organizacionais, “tende a transformar-se em um poderoso instrumento de pressão empresarial para forçar a redução dos direitos e garantias sociais”. Sem negar a possibilidade de um novo modelo de relações de trabalho, reitera a necessidade de que este seja negociado coletivamente e em âmbito nacional, com ampla discussão entre todos os atores envolvidos – governo, empregadores e trabalhadores.

É válido aventar que estas pressões pela redução dos custos do trabalho para ganhos de competitividade configuravam-se em um movimento de escala internacional. Como mostrado por Noronha *et. al.* (*op. cit.*, p. 170), a agenda brasileira de relações de trabalho (e de competitividade industrial) aproximou-se da agenda internacional, na qual predominavam visões críticas aos modelos legislados. Por exemplo, segundo as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), muitos países deveriam empreender desregulamentações de suas “esclerosadas” leis trabalhistas e responsabilizar “as proteções aos empregados, os altos custos para demissões, os salários mínimos elevados e as distorções tributárias” pelas causas do desemprego.

Consideradas estas pressões, observam-se mudanças nas regras formalizadas pela Constituição. A desoneração da folha de pagamentos para incentivo a setores produtivos específicos, como aquela implementada no âmbito do Plano Brasil Maior e objeto deste trabalho, se fundamenta na Emenda Constitucional nº 20 de 1998, onde se inclui, no artigo relativo ao financiamento da Seguridade Social, a possibilidade de regimes excepcionais para determinados segmentos:

(...) As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo [contribuições sociais do empregador sobre a folha de salários, receita/faturamento e lucro] poderão ter **alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.** (BRASIL, Emenda Constitucional nº 20/1998, art. 1º, grifo meu)

Em 2005, este texto ganha ainda mais abrangência, incluindo novas possibilidades para a concessão de regimes especiais nas contribuições sociais devidas pelas empresas:

(...) As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo [contribuições sociais do empregador sobre a folha de salários, receita/faturamento e lucro] poderão ter **alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.** (BRASIL, Emenda Constitucional nº 47/2005, art. 1º, grifo meu)

Outra modificação importante foi a possibilidade de substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal incluída pela Emenda Constitucional nº 42 de 2003, que agrega ao art. 195 da Constituição Federal a possibilidade de “*substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente [sobre a folha de salários] pela incidente sobre a receita ou o faturamento*” (art. 1º).

Segundo Gentil (2006, p. 154), o objetivo inicial destas mudanças era obter maior equidade no custeio da Seguridade Social (por exemplo, ao abrandar a carga tributária para empresas de capital reduzido, como as microempresas), bem como estimular o emprego e a formalização do trabalho. Paiva & Ansilliero (2009, p. 13) também destacam estes pontos, citando como justificativas para a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de salários durante a década de 1990 a necessidade de buscar fontes alternativas de financiamento da Previdência Social em virtude da erosão de sua base de arrecadação (o mercado de trabalho formal), o incentivo à formalização (com consequente aumento da arrecadação previdenciária) e a garantia de maior justiça tributária, dada a modificação das relações entre salários, receitas e lucros nas empresas trazidas pelos processos de reestruturação produtiva.

Mesmo antes destas modificações dirigidas às contribuições sociais devidas pelas empresas de maneira geral, muitos agentes específicos foram favorecidos por desonerações das contribuições previdenciárias patronais. Após o novo sistema previdenciário instituído pela Constituição de 1988, os primeiros beneficiários com a isenção desta contribuição foram as entidades filantrópicas, ainda na “Lei Orgânica da Seguridade Social” (Lei nº 8.212) de 1991. Em 1994, os produtores rurais foram favorecidos pela Lei nº 8.870, na qual o tributo sobre a folha de salários foi substituído

por uma alíquota de 2,5% sobre a receita bruta.⁵¹ Em 1996, com a instituição do “SIMPLES” (Lei nº 9.317), criou-se um regime especial para micro e pequenas empresas nos quais uma série de obrigações, dentre elas a contribuição patronal, foram substituídas pela incidência de uma alíquota única sobre a receita bruta, cujo valor dependia da natureza da empresa. Em 2008, foi a vez das empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TI e TIC), que receberam descontos sobre sua contribuição de acordo com suas receitas de exportação (Lei nº 11.774). No ano de 2010, atividades ligadas à organização da Copa do Mundo receberam isenção da contribuição previdenciária patronal (Lei nº 12.350) e os indivíduos caracterizados como Microempreendedores Individuais (MEI) tiveram sua alíquota reduzida para 5% do piso do salário de contribuição (Medida Provisória nº 529, convertida na Lei nº 12.470 de 2011).

A partir de 2011, em meio a um processo de desaceleração da economia, a demanda pela desoneração da contribuição previdenciária patronal deixa de atingir casos relativamente específicos e vai se tornando um movimento generalizado. Tem início como uma política para favorecimento temporário de quatro setores específicos, com renúncias estimadas em R\$ 3,6 bilhões para 2012 (cerca de R\$ 4,2 bi, em valores de 2014)⁵², até atingir 56 setores em um período de apenas três anos, adquirindo caráter permanente e implicando renúncias estimadas em R\$ 22 bilhões em 2015 – uma expansão real de 420% em seu custo anual. A política condutora desta nova fase será o objeto da próxima seção.

3.3 A desoneração da folha no Plano Brasil Maior (DFP)

3.3.1 Caracterização

Em 2011, começa uma nova etapa na política de desoneração da contribuição previdenciária no país através da política de desoneração da folha de pagamentos implementada pelo governo Dilma Rousseff a partir da Medida Provisória nº 540/2011 (convertida na Lei 12.546/2011), no âmbito do Plano Brasil Maior, aqui referida pela sigla DFP. Ela consiste na substituição da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos por uma nova contribuição incidente sobre a receita bruta das

⁵¹ Essa decisão permitiu desvincular o direito a aposentadorias rurais de contribuição prévia, no caso dos produtores em regime familiar.

⁵² Valores originais do Ministério da Fazenda (2015a), indexados pelo IPCA até dezembro de 2014.

empresas, que pode ser considerada uma “desoneração” na medida em que este valor é inferior à alíquota que manteria inalterada a arrecadação patronal, a chamada “alíquota neutra” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012, p. 1).⁵³ Implica, portanto, em uma renúncia de receitas abatidas diretamente da Previdência Social, que a União se comprometeu legalmente a compensar através de repasses do Tesouro Nacional, de maneira a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS.

Consoante com o exposto na seção 2.2.2, a carga tributária elevada (e não sua estrutura) é apontada pelo governo brasileiro como um dos principais entraves a ganhos de competitividade e aumento dos níveis de emprego e produção na atualidade. Assim, a política de desoneração da folha faz parte de um conjunto de medidas destinadas especificamente a reduzir os custos do trabalho e capital de forma a promover a recuperação da indústria (MDIC, PBM, 2012, p. 7). Esta perspectiva fica evidente na “Exposição de Motivos” da Medida Provisória nº 540/2011, a qual apresenta como justificativa para “*substituir (...) a remuneração paga aos segurados empregados, avulsos e contribuintes individuais contratados, como base de cálculo da contribuição previdenciária devida pelas empresas que atuem nos setores contemplados*” pela receita bruta o fato de que isso estimularia “*a formalização das relações de trabalho e o fomento das atividades de tais setores*”.

Em relação à escolha dos segmentos beneficiados, a DFP nasce com caráter específico, utilizando como critérios o grau de exposição à concorrência internacional e a intensidade de utilização do fator trabalho típicos das atividades beneficiadas. Conforme notícia divulgada pelo Governo Federal em 2011, “*a nova política industrial brasileira – o Plano Brasil Maior (...) – reduz a zero a alíquota de 20% para o INSS de setores sensíveis ao câmbio e à concorrência internacional e intensivos em mão-de-obra*” (BRASIL, *Blog do Planalto*, 2/08/2011). Estes critérios são confirmados na citada “Exposição de Motivos”, que ressalta o nível insatisfatório de atividade (especialmente após a crise internacional de 2008) e a criação de “válvulas de escape” às regras tradicionais de tributação sobre a mão-de-obra (pela constituição de pessoas jurídicas de fachada, por exemplo) como justificativas para a concessão do benefício em setores onde estas tendências são observadas.

⁵³ Embora, na prática, a nova medida tenha acarretado um aumento de carga tributária para algumas empresas (AFONSO *et. al.*, 2014, p. 8).

As indústrias inicialmente privilegiadas foram as de móveis, vestuário e couro-calçados, além das empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação – estas últimas já em regime especial desde 2008 (BRASIL, Medida Provisória nº 540/2011, arts. 7 e 8). Em um período de quatro anos, sucessivas legislações foram responsáveis pela ampliação do número de setores contemplados de quatro para 56, incluindo o comércio varejista, 40 setores industriais (entre bens de consumo, intermediários e bens de capital), seis setores de serviços (como empresas jornalísticas e *call center*), dois segmentos da construção civil e sete de transportes (ANEXO 3). Em 2014, o governo federal extinguiu o prazo de validade previsto, dando à excepcionalidade caráter permanente (BRASIL, Medida Provisória nº 651/2014, convertida na Lei 13.043/2014).

Em resumo, podem ser destacadas como características marcantes da política neste período de expansão, de 2011 a 2014:

- Valor das alíquotas: a contribuição previdenciária das empresas de 20% sobre a folha de pagamentos foi substituída por uma alíquota de 1,5% ou 2,5% sobre a receita bruta a depender do setor (Lei nº 12.546/2011, arts. 7-9), valores estes foram posteriormente reduzidos para 1% ou 2% (Lei nº 12.715/2012, art. 55);
- Caráter inicialmente temporário, com duração até dezembro de 2014 (Lei nº 12.546/2011, arts. 7 e 8), revogado e tornado permanente em 2014 (Lei nº 13.043/2014, art. 50);
- Manutenção de outras contribuições sociais sobre a folha, como o seguro obrigatório para acidentes de Trabalho e contribuições às instituições do “Sistema S”;
- Adesão obrigatória das empresas nos setores incluídos;
- Desoneração concedida segundo diferentes critérios, como pela conformidade do setor com o exercício de determinadas atividades descritas ou segundo a classificação técnica dos bens produzidos na tabela TIPI (Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados). Como mostrado pelo Ministério da Fazenda (2015a, p. 12), esta sistemática acabou diferenciando ramos semelhantes de um mesmo setor, excluindo uns e beneficiando outros (a produção de machados e alicates, por exemplo, é desonerada, mas a de tesouras e facas, não);
- Exclusão das receitas de exportações da base de cálculo para a nova contribuição (Lei nº 12.546/2011, art. 9);
- Obrigatoriedade de compensação pela União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do

resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (Lei 12.546/2011, art. 9);

- Instituição de uma Comissão Tripartite composta por governo, representantes de trabalhadores e dos empresários para avaliação de seus resultados (Lei nº 12.546/2011, art. 10). A “Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação da Desoneração da Folha” foi instituída em 2012 e se reuniu em algumas ocasiões, mas os resultados destes encontros não foram publicamente divulgados de maneira sistemática. A título de ilustração, podem ser encontrados documentos associados à Comissão com avaliações divergentes sobre a medida, como da Confederação Nacional das Indústrias (2014) e Ministério da Fazenda (2015a).
- Aumento da COFINS na importação de produtos dos setores desonerados, visando contrabalançar os efeitos de uma maior tributação sobre o faturamento frente à concorrência com importados (BRASIL, Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 540/11, item 38; Lei nº 12.546/11, art. 21);
- Ausência de condicionalidades para os setores beneficiados, sem o estabelecimento de quaisquer metas ou obrigações relativas à preservação ou aumento do emprego, salários, produção ou exportação.
- Exclusão das empresas optantes pelo SIMPLES (AFONSO & PINTO, 2014, p. 8), cujo limite de faturamento em 2015 era de 3,6 milhões de Reais por ano.

3.3.2 As renúncias e a tentativa de reversão

Em 2015, o início do segundo mandato de Dilma Rousseff é marcado pela condução de um processo de ajuste fiscal, já comentado na seção 2.1.3. No intento de reduzir gastos e preservar a receita, a Previdência – como toda a área social – foi um de seus grandes alvos.

No que concerne as despesas do sistema, ainda em dezembro de 2014 foram editadas as Medidas Provisórias nº 664 e 665 (convertidas nas Leis 13.134/2015 e 13.135/2015), que determinaram regras mais restritas para acesso a benefícios previdenciários como abono salarial, seguro-desemprego e auxílio-doença, prevendo uma economia da ordem de R\$ 18 bilhões somente em 2015 (*Blog do Planalto*, 31/12/2014).

Pelo lado das receitas, o Executivo Federal à frente do ajuste propôs o cancelamento de parte da DFP para garantir o superávit. No entanto, diferentemente do que ocorreu nos gastos, esta iniciativa não contou com a mesma aceitação.

As tentativas de mudança na condução da DFP no contexto do ajuste fiscal se iniciam com a edição da Medida Provisória nº 669 de fevereiro de 2015 pelo Executivo Federal, majorando as alíquotas incidentes sobre o faturamento para os setores contemplados para 2,5% e 4,5% (art. 1º) e tornando a opção pelo novo regime facultativa e não mais obrigatória (art. 1º). De acordo com o Senado Federal (2015b, p. 3), isto foi uma maneira de o Governo forçar a opção dos contribuintes pelo retorno à tributação sobre a folha de pagamentos, restringindo a DFP somente às empresas com despesa de salários relativamente elevadas. A alteração previa uma redução das renúncias em R\$ 5,3 bilhões para 2015 e mais de R\$ 12 bilhões nos anos seguintes (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015b).

As novas regras, no entanto, foram de curta duração, revogada pela Medida Provisória nº 671/2015, futura Lei 13.155/2015. O projeto foi devolvido pelo Senado sob alegação de inconstitucionalidade, apontando como inadequada a utilização do instrumento de medida provisória para elevação de tributos e exigindo um projeto de lei para lidar com a matéria (SENADO FEDERAL, 2015a). No mesmo mês, a Presidência da República encaminhou o Projeto de Lei nº 863 ao Congresso Nacional, em caráter de urgência, contendo o mesmo texto trazido da Medida Provisória suspensa. Em junho de 2015, este ainda aguardava a decisão do Legislativo.

3.4 Impactos na competitividade, emprego e política social

A adoção da DFP em 2011 suscita, de imediato, ressalvas e ceticismo em relação à sua eficácia (SALVADOR, 2011; FAGNANI, 2012). Quatro anos após sua instituição, constata-se ainda não haver consenso a respeito dos seus resultados, refletindo a ambiguidade na condução de uma política fiscal, possivelmente sujeita a interesses políticos e econômicos conjunturais.

Em 2014, ao defender novamente a proposta para tornar a DFP permanente mantendo 56 setores beneficiados, o então ministro da Fazenda Guido Mantega afirmou que a medida

Torna os setores mais competitivos. O objetivo era reduzir custo trabalhista, mantendo os salários no patamar em que estavam. Também era concorrer melhor com produtos e serviços que vêm ao Brasil importados ou com os produtos lá fora, por meio das exportações brasileiras. (...) Os setores [beneficiados] empregaram mais do que os setores que não tiveram esse benefício. É uma das razões pelas quais o Brasil continua com baixíssimo desemprego. Também ouvimos os empresários dizendo que, a partir dessa

desoneração, empresas brasileiras ganharam concorrências internacionais. (...) Ao longo do tempo, não neste ano, mas nos próximos anos, novos setores serão beneficiados, dando mais competitividade à estrutura produtiva brasileira. (G1, 27/05/2014)

Na tentativa de investigar o que de fato aconteceu, a próxima seção procede a uma análise das tendências observadas em nível do emprego, salários, exportações e importações em dois setores considerados cruciais para a análise da DFP desde seu início – vestuário e couro-calçados, tal como justificado.

3.4.1 Efeitos sobre a competitividade e o emprego: estudo de caso dos setores de vestuário e couro-calçados

Recorde-se que a concepção inicial da DFP tinha por objetivo fortalecer a competitividade em setores altamente expostos à concorrência internacional e onde o peso da mão-de-obra representava um ônus relativamente elevado, conforme disposto na “Exposição de Motivos” da Medida Provisória nº 540/2011, responsável por sua instituição. Sob esta prerrogativa, foi inicialmente dirigida às indústrias de móveis, vestuário/confeções⁵⁴ e couro-calçados, além de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TI/TIC).

No entanto, a medida foi sendo gradativamente estendida a uma grande diversidade de segmentos dos setores secundário e terciário, de naturezas profundamente distintas no que concerne a inserção no comércio internacional e a intensidade de trabalho empregada. Conforme Afonso & Barros (2013, p. 3), isto marcou uma descaracterização de seu propósito inicial e sua generalização como uma medida abrangente para redução de custos de mão-de-obra, da produção e dos preços dos bens, além de tentativa de estímulo à formalização, geração de empregos e expansão do PIB.

A escolha das indústrias de confeções e couro-calçados para análise do impacto da DFP sobre a competitividade e emprego se justifica não só pela maior disponibilidade de dados para análise, tendo em vista estarem recebendo há mais tempo o benefício, mas também por apresentarem características que lhes conferem maior adequação ao seu propósito original. Primeiro, porque sua produção é *labor intensive* e

⁵⁴ Além de vestuário, o ramo de confeções engloba também artigos confeccionados, mas por questões de disponibilidade de dados o primeiro será utilizado como *proxy* do conjunto total.

facilmente substituível por importações. Segundo, pois foram dois dos setores que mais perderam competitividade desde o período da abertura comercial, passando de importantes empregadores e exportadores no passado para grandes fontes de redução do saldo comercial e demissão em massa de trabalhadores em tempos recentes.

Estes setores fazem parte das chamadas “indústrias tradicionais”, caracterizadas por processos produtivos ligados a tecnologias já estabelecidas e inovações incrementais, com grande utilização de mão de obra e existência de elevadas economias de escala. Pelas características desta produção, sofrem ameaça especial frente à concorrência dos países asiáticos e aos novos paradigmas da “sociedade pós-industrial”, onde competências meramente produtivas e manufatureiras passam a portar características de *commodities* e a geração de valor se concentra, cada vez mais, em competências intangíveis ligadas a fatores como conhecimento e inovação. (JUNIOR *et. al.*, 2012, p. 126)

Apesar da baixa intensidade tecnológica, sua preservação no Brasil se faz relevante por ser uma grande fonte de empregos e pela significativa importância para a produção industrial, além do significativo potencial exportador de alguns destes setores. Em 2011, por exemplo, os segmentos de vestuário e couro-calçados empregavam, juntos, mais de 1 milhão de pessoas somente no setor formal da economia (RAIS), respondendo por cerca de 14% do emprego na Indústria de Transformação e 5% de seu Valor Adicionado (FIESP, 2014). Além disso, conforme dados da UNCTAD (2015), o Brasil representava nos anos 2000 o quinto maior exportador mundial de calçados em termos de valor.

O caso da indústria calçadista brasileira serve de caso exemplar desta situação, que nos anos 90 inicia intenso processo de deslocalização e fragmentação de etapas produtivas em busca de menores custos de produção. Observa-se, nesta década, um forte deslocamento das empresas do polo tradicional da produção na região Sul, passando por Franca em São Paulo, até migrar para o Nordeste, atraídas pelos baixos salários da região (em grande medida devido à menor qualificação da mão-de-obra) e políticas de incentivos fiscais (LAVINAS & STORPER, 1999; SANTOS *et. al.*, 2002). O estudo de Lavinias & Storper (*op. cit.*, p. 157) aponta que, entre 1992 e 1998, o número de trabalhadores do setor no Sul se reduziu em 16%, concomitante ao aumento de 97% no Nordeste; ao mesmo tempo, o diferencial salarial existente entre as remunerações pagas no setor não se reduziu e, pelo contrário, se ampliou, passando de

8% para quase 20%. Mostram, assim, que o desenvolvimento setorial no período já ocorria de forma mais calcada na exploração dos elevados diferenciais salariais do que no desenvolvimento técnico ou organizacional da atividade produtiva, sem elevar a renda na região receptora. Ou seja, baseava-se na exploração de atributos “espúrios” de competitividade e não na busca por elevação do valor agregado (através de inovação, diferenciação e incrementos de produtividade, por exemplo).

Nos anos 2000, a deterioração dos setores de vestuário e couro-calçados se mostrou em retração em relação ao restante da indústria, inclusive do próprio setor “tradicional”, e da economia como um todo. Com base em dados das Contas Nacionais, Junior de *et. al.* (*op. cit.*, p. 139) mostram que, de 2001 a 2011, o valor da produção caiu 3,1% a.a. na indústria calçadista e 1,7% a.a. no setor de vestuário, indo na direção contrária à Indústria de Transformação, onde este aumentou em 2% a.a., e do próprio segmento “tradicional”, com expansão positiva porém reduzida, de 0,36% a.a.⁵⁵

Outra evidência se dá na piora do desempenho internacional: no grupo de ramos de vestuário futuramente beneficiados pela DFP, o saldo comercial caiu, em valores reais, quase 600% entre 2001 e 2011 – de um superávit de R\$ 695 milhões para déficit de R\$ 3,4 bilhões, em reais constantes de 2015. Seguindo a mesma metodologia o setor de calçados apresentou decréscimo de 52% de seu saldo comercial, reduzido de R\$ 13,5 bilhões para R\$ 6,5 bilhões, também em valores de 2015. Em paralelo, para a economia como um todo, o mesmo indicador se expandiu em 281% no período. (ANEXO 4)

Pelo lado das exportações, estes setores mostraram-se prejudicados numa década marcada pela sobrevalorização cambial. Também para o período 2001-2011, a parcela exportada da produção nacional se reduziu em 68% no setor de vestuário e aumentou em somente 9% nos calçados. Por outro lado, se não foram capazes de melhorar sua inserção externa, tampouco se aproveitaram dos potenciais ganhos de uma década de significativa elevação da renda e do emprego no plano doméstico, que tende a elevar a demanda por bens-salário como a daqueles que produzem. Apesar da expansão de seu mercado consumidor, a perda de oportunidades se expressa no grande aumento da oferta interna atendida pelas importações, que se expandiu em 523% nos vestuários e 236% nos calçados (CNI).⁵⁶ Os mesmos dados da UNCTAD (2015) que apontavam o

⁵⁵ Variação média anual do valor da produção a preços de 2009, utilizando como deflator os índices de preços por produto. O grupo das indústrias “tradicionalistas” considerado inclui móveis, calçados, têxteis, confecções, bebidas e produtos de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos.

⁵⁶ Coeficientes de importação e exportação a preços constantes de 2007.

Brasil como sexto maior exportador mundial de calçados nos anos 2000 mostram o país na 14ª posição em 2011; no caso dos vestuários, aponta-se queda da 66ª para a 81ª colocação.⁵⁷

Sumarizando o contexto de desmantelamento em que tais setores se encontravam às vésperas da adoção da DFP, dados do Cadastro Geral de Empresas (CAGED/MTE) mostram que, em 2011, eles eliminaram 21,5 mil postos de trabalho, considerando somente o grupo de empregos formais celetistas.⁵⁸ Isto ocorreu apesar da abertura de 164 mil vagas na Indústria de Transformação para o mesmo ano, e do fato de que seu salário médio mensal se encontrava cerca de 25% abaixo do valor pago no setor de Transformação e 20% a menos daquele para a economia como um todo.

Nesse contexto, é compreensível a existência de grandes pressões por parte do empresariado nacional para a adoção de políticas que viessem remediar esta situação, ainda mais dificultada pela desaceleração da econômica mundial com a crise de 2008/2009. Vem, assim, a grande política de desoneração da folha de pagamentos do governo Dilma Rousseff em 2011, que emerge com a promessa de recompor o potencial competitivo destes setores, permitindo, além de melhor desempenho externo, melhorias dos níveis de produção e emprego.

Resta analisar, agora, como se comportaram estas variáveis nos setores de vestuário e couro-calçados após mais de três anos de sua instituição, mais especificamente naqueles ramos diretamente beneficiados pela medida.

3.4.1.1 Competitividade

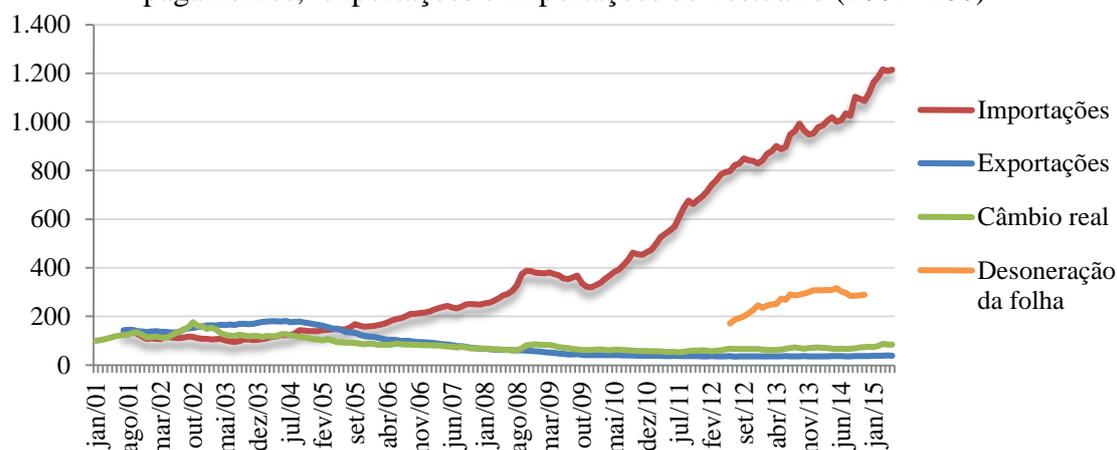
No setor de vestuários, os dados mostram não ter havido inflexão nas tendências de exportações nem importações nos ramos beneficiados, a despeito da adoção da DFP e da tendência de desvalorização cambial observadas a partir de 2012. As exportações se mantiveram estáveis desde 2010, e as importações continuaram crescendo em larga escala. A leve acentuação da tendência de desvalorização cambial desde meados de 2014 parece ter tido, no máximo, algum impacto de arrefecimento sobre as importações. (GRÁFICO 21, ANEXO 4)

⁵⁷ Vestuário como soma dos códigos 269, 841, 842, 843, 844, 846 e 848 da matriz de comércio por produto, expressa em dólares correntes. China e Hong Kong não foram consideradas separadamente.

⁵⁸ Vínculos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), principal norma de regulamentação das relações de trabalho no país. Exclui a contabilização de empregos estatutários, temporários e avulsos.

Uma possível explicação para isso reside no fato de que os segmentos de vestuário analisados já haviam mostrado total perda de sua capacidade competitiva antes de 2011, tornando muito pouco provável que uma medida pontual de desoneração tributária, bem como uma pequena reversão do câmbio, viesse a modificar este quadro. A incapacidade de concorrência do setor fica evidente pelo fato de que, em 2012, o valor de suas exportações correspondia a apenas 7% das importações – R\$ 383 mi contra R\$ 5,3 bi (em reais de 2015), respectivamente. Como esperado, a ausência de mudanças estruturais não modificou, senão ampliou esta diferença, que em 2014 era de 6% – R\$ 386 mi em exportações ante R\$ 6,7 bi em produtos importados (também em reais de 2015).

Gráfico 21 - Brasil, câmbio real, renúncias sobre a folha de pagamentos, exportações e importações de vestuário (2001=100)



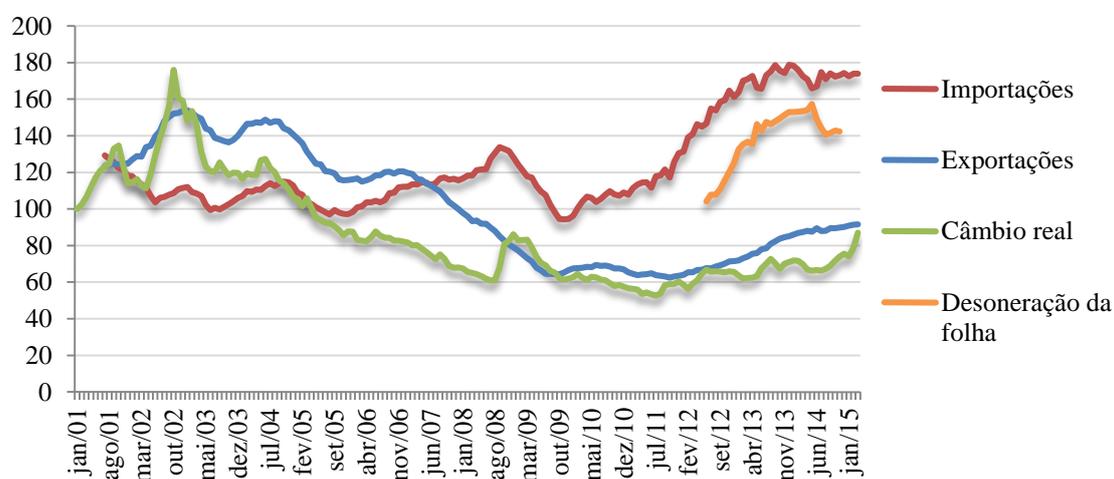
Fonte: MDIC (2015), Banco Central (2015b) e Receita Federal (2015a). Elaboração própria. Somente segmentos atingidos pela desoneração da folha. Exportações, importações e desoneração: médias móveis centradas para 13 meses dos índices mensais, calculados sobre valores reais de abril/2015, indexados pelo IPCA.

No caso do setor de couro e calçados, o cenário é um pouco diferenciado. Também considerando somente ramos beneficiados, houve relativa recuperação das exportações a partir de 2012, acompanhada tanto pela desoneração da folha quanto pela elevação do câmbio. No entanto, a redução das renúncias em 2014 parece não ter provocado nenhum impacto de redução das vendas externas. Como neste mesmo período o câmbio permaneceu em trajetória de desvalorização, os dados levam a concluir que foi o câmbio, e não as desonerações, a variável de maior influência nesta recuperação. Apesar da melhora registrada, não foi possível recuperar o nível das exportações observado do início dos anos 2000. (GRÁFICO 22, ANEXO 4)

Para as importações, a desoneração da folha não fortaleceu a competitividade interna do setor. Estas, inclusive, mostraram aumento partir de 2011, mesmo ano em que começaram os benefícios da folha. Tampouco responderam à desaceleração das renúncias a partir de meados de 2014, desde quando se mantiveram estáveis, corroborando a maior associação com a tendência de desvalorização cambial (que se acentuou levemente no mesmo período). (GRÁFICO 22, ANEXO 4)

A maior capacidade de resposta das exportações no setor de couro & calçados pode ser explicada porque, apesar das evidentes perdas ao longo dos anos 2000, o setor demonstrava ainda certa capacidade competitiva no plano externo quando a desoneração da folha foi implementada (diferentemente do que se verificava no setor de vestuário). Aqui o diferencial foi a magnitude do valor exportado. Em 2012, o valor das exportações de couro e calçados em segmentos futuramente beneficiados ainda era cinco vezes maior que o das importações, R\$ 8 bi contra R\$ 1,5 bi, diferença esta que passou para quase seis vezes em 2014, de R\$ 10,6 bi contra R\$ 1,8 bi (em reais de 2015).

GRÁFICO 22 - Brasil, câmbio real, renúncias sobre a folha de pagamentos, exportações e importações de couro-calçados, 2001 a 2015 (2001=100)



Fonte: MDIC (2015), Banco Central (2015b) e Receita Federal (2015a). Elaboração própria. Somente segmentos atingidos pela desoneração da folha. Exportações, importações e desoneração: médias móveis centradas para 13 meses dos índices mensais, calculados sobre valores reais de abril/2015, indexados pelo IPCA..

Assim, os resultados levam a pensar que a desoneração da folha pode vir associada a alguma melhoria das exportações em setores ainda relativamente competitivos no momento em que passam a receber o benefício, como no caso de couro e calçados. Todavia, configurando-se como uma medida pontual que não modifica

obstáculos estruturais à competitividade externa, já se podia atribuir *ex-ante* uma probabilidade muito pequena de que viesse a reverter perdas em setores onde tal capacidade já havia sido praticamente eliminada por completo, como no caso dos vestuários.

Da mesma maneira, os dados apontam que a perda de competitividade interna destes setores – isto é, sua capacidade de superar a concorrência com importados no mercado doméstico – é desafio ainda mais grave do que a questão externa, e que neste quesito a recepção do benefício tributário foi inócua. Ademais, os preços nestes setores continuaram crescendo, dificultando ainda mais alguma melhora para a concorrência interna: o IPCA setorial aumentou 5,4% em 2013 e 3,6% em 2014 no caso dos vestuários, e 5,1% e 3,4%, respectivamente, para calçados e acessórios (IBGE, 2015). As implicações desta “enxurrada” de importações são extremamente graves, principalmente tendo em vista o modelo de “crescimento via consumo de massa” (BIELSCHOWSKY, 2015) construído pelo governo durante a última década. Claramente, grande parte do esforço do crescimento e da expansão da renda nacional foram vazados para a compra de bens de consumo estrangeiros em detrimento da produção interna, processo insensível à concessão de benefícios sobre a folha de pagamentos.

Por fim, como se procurou demonstrar, o desempenho comercial também deve considerar a influência do câmbio, que tende a afetar diretamente as exportações e importações. No mesmo período de adoção da DFP, este iniciou uma tendência de desvalorização, o que tende a melhorar o saldo das primeiras e restringir as segundas. Infelizmente, não foi possível construir um modelo econométrico com elevado grau de confiança para mensurar a influência de cada uma destas variáveis – taxa de câmbio e renúncia tributária – no desempenho comercial, devido ao número limitado de observações para o período posterior à adoção da DFP.

3.4.1.2 Emprego

Em relação ao emprego, considera-se o saldo de criação de postos de trabalho no ano, provido pelo Cadastro Geral de Empresas do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE). Embora limitada a empregos formais celetistas, esta fonte apresenta maior disponibilidade de dados para o período posterior à adoção da DFP, sendo,

portanto, privilegiada em detrimento a outras pesquisas de maior abrangência quanto aos tipos de vínculo empregatício.

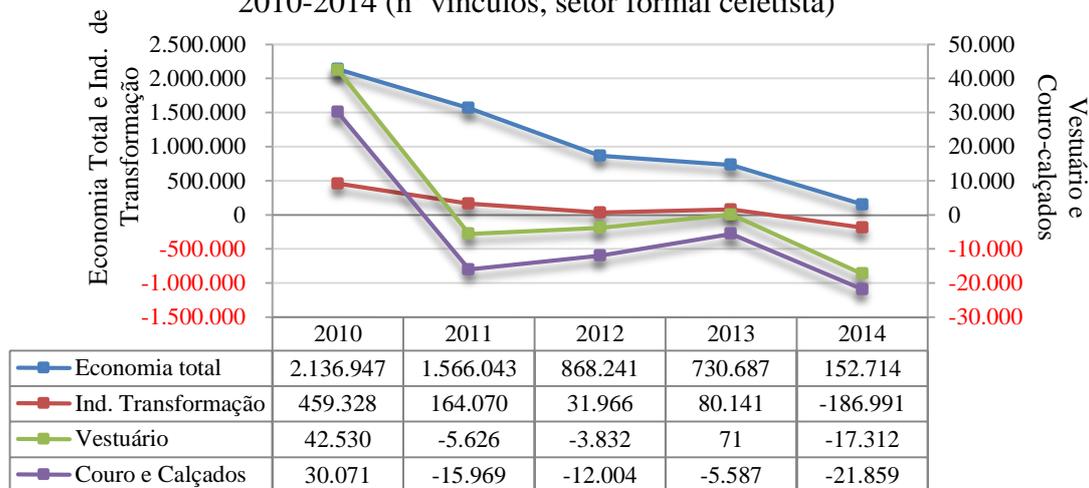
Os dados mostram que entre 2010 e 2014 a economia brasileira seguiu abrindo novos postos de trabalho, embora em tendência de desaceleração, o que acabou por se refletir em um fechamento líquido de vagas na Indústria de Transformação neste último ano. Os setores de vestuário e couro-calçados, por outro lado, apresentaram demissões em massa desde o ano de inauguração da medida, 2011.

Um grande argumento apresentado em defesa da DFP era de que, se a medida não fosse capaz de reverter a tendência de demissões, ao menos serviria para contê-las. Se isto encontra algum respaldo para os dois anos iniciais da medida, a situação observada em 2014 mostra que seus efeitos não podem ser considerados significativos e sustentáveis na manutenção ou geração de postos de trabalho, muito pelo contrário.

De fato, as demissões em massa ocorreram de forma menos acentuada nestes setores durante os dois primeiros anos da desoneração da folha. No caso dos vestuários, o saldo de variação de empregos do setor (já descontadas novas contratações) foi negativo em 5,6 mil pessoas em 2011 e 3,8 mil em 2012, conseguindo gerar 71 novos postos de trabalho em 2013. No caso de couro e calçados, frente a 15 mil demissões líquidas em 2011, foram destruídos 12 mil postos em 2012 e 5,5 mil em 2013. Em caminho inverso, a Indústria da Transformação e a economia em geral mostravam indícios de desaceleração, embora tenham sido empregadoras líquidas de mão-de-obra durante estes anos. (GRÁFICO 23)

Em 2014, por sua vez, a situação dos setores foi extremamente crítica. Juntos, eles fecharam 39.171 postos formais de trabalho, o que corresponde a mais de 20% do total de demissões da Indústria de Transformação (já descontadas as novas admissões). O fechamento de empregos neste ano triplicou no setor calçadista e se ampliou em 240 vezes nos vestuários comparativamente a 2013, tendências similares ou mais graves que para a Indústria de Transformação, onde o saldo se reduziu em pouco mais de 3 vezes, e frente à economia como um todo, onde a geração de empregos formais celetistas foi 5 vezes menor que no ano anterior. (GRÁFICO 23)

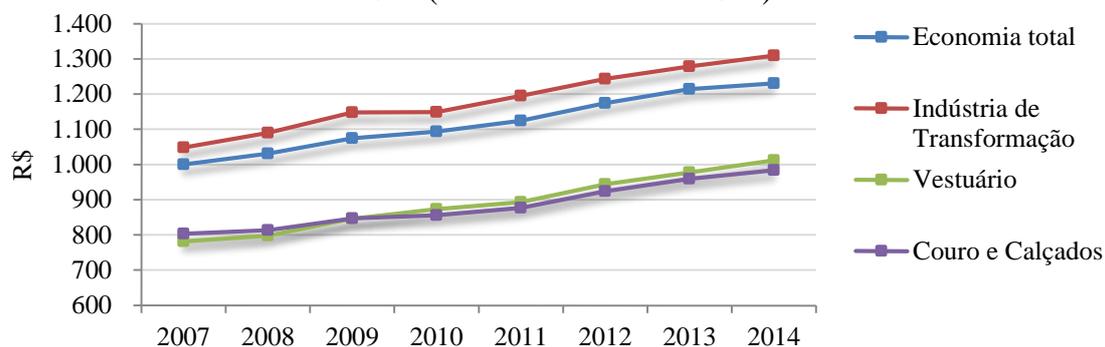
GRÁFICO 23 - Brasil, criação anual de empregos na economia, Indústria de Transformação e setores de vestuário e couro-calçados, 2010-2014 (nº vínculos, setor formal celetista)



Fonte: CAGED/MTE. Elaboração própria. O saldo de criação de empregos expressa a diferença entre o número de admissões e desligamentos no ano, para empregos formais celetistas.

Em relação aos salários pagos nestes setores, o CAGED aponta serem estruturalmente inferiores à média da economia e da Indústria de Transformação, o que coloca em xeque a centralidade do custo do trabalho na explicação de seu fraco desempenho na contratação da mão-de-obra. Também não aponta melhoras substanciais após a implementação da DFP, o que, juntamente com a continuidade das demissões, indica que os trabalhadores pouco se beneficiaram da medida. A título de ilustração do baixo valor destes salários, em 2010 a remuneração mensal média nos setores de vestuário e couro-calçados correspondia a 1,3 vezes o valor do salário mínimo naquele ano, razão que é de 1,4 em 2014. O diferencial em relação à remuneração média da Indústria de Transformação se reduziu em somente 1 ponto percentual neste período, ficando praticamente inalterado em cerca de 25%; em relação à média nacional, a melhora foi de 2 p.p., permanecendo cerca 20% abaixo desta. O aumento real dos salários verificados nestes setores entre 2011 e 2014, em média 12,8%, acompanhou de forma muito próxima as tendências gerais da economia e do setor de Transformação, que se expandiram em 10% no mesmo período. (GRÁFICO 24)

GRÁFICO 24 - Brasil, salário médio mensal na economia, Indústria de Transformação e setores de vestuário e couro-calçados, 2007-2014 (Reais constantes de 2014)



Fonte: CAGED/MTE. Elaboração própria. Somente empregos formais celetistas. Valores indexados pelo IPCA.

3.4.2 Impactos na política social

Para considerações sobre as consequências da DFP para a política social brasileira, são analisados seus impactos fiscais (e, quando mais adequado, das desonerações tributárias de maneira geral), dimensionando-os em relação à arrecadação federal, ao PIB, às contas previdenciárias e aos Orçamentos Federal e da Seguridade Social. Com isso, pretende-se analisar como interferem na capacidade de financiamento de políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais no país. Em seguida, é examinada a capacidade destas desonerações em alterar sua estrutura tributária altamente regressiva do país, que atua contra a redistribuição mais equitativa de sua renda, contribuindo assim para uma avaliação mais abrangente dos transbordamentos desta política para o plano social.

Deve-se frisar que a expressão “desoneração da folha” (DFP), neste trabalho, faz referência à política adotada no âmbito do Plano Brasil Maior, normatizada pela Lei 12.546 e alterações posteriores, sem incluir muitas outras desonerações sobre contribuições previdenciárias existentes no país que, juntamente com a DFP, compõem as chamadas “renúncias previdenciárias” – parte, por sua vez, dos “gastos tributários” do país, conforme definido na seção 2.2.1. Também é importante ressaltar que todas as desonerações consideradas seguem os dados da Receita Federal do Brasil, que se limitam ao âmbito federal.

3.4.2.1 Impactos no financiamento de políticas sociais

Os gastos tributários federais estiveram na casa dos R\$ 50 bi por ano entre a década de 90 e meados dos anos 2000, quando passam a aumentar vertiginosamente, alcançando R\$ 289 bi em 2015, quase seis vezes mais (em valores constantes de 2014). Este aumento também ocorreu em proporção do PIB, passando de cerca de 2% até a metade dos anos 2000 para 5% em 2015; no caso da arrecadação federal, saiu de 10% para 23%. É inegável, portanto, sua significativa expansão na economia brasileira nos últimos 20 anos, em todas as dimensões avaliadas. (QUADRO 7, ANEXO 2)

É possível levar em consideração somente as desonerações responsáveis por redução direta das receitas do Orçamento da Seguridade Social, caracterizadas como aquelas concedidas através de renúncias a contribuições sociais, tributos cuja arrecadação é de propriedade exclusiva deste sistema. Nos “Demonstrativos de Gastos Tributários” da Receita Federal (1994-2014a), estas abrangem os gastos tributários sobre COFINS, PIS-PASEP e CSLL e contribuições previdenciárias. Considerando apenas estes três primeiros tributos, as renúncias passaram de, em média, R\$ 14 bi anuais no primeiro governo Lula (2003-2006) para R\$ 97 bi no ano em que se inicia o segundo governo Dilma Rousseff, 2015 (em Reais de 2014). Incluindo as contribuições previdenciárias, cujos dados foram divulgados somente a partir de 2009, estas renúncias significaram uma perda estimada de receitas diretas da Seguridade superior a R\$ 160 bi em 2015. (QUADRO 7, ANEXO 2)

Em termos do que estas renúncias exclusivas sobre contribuições sociais representam no total das renúncias tributárias federais contabilizadas pela Receita, correspondiam a menos de 10% no fim dos anos 90 e passaram para mais de 30% na década seguinte, isto considerando somente as desonerações de COFINS, PIS-PASEP e CSLL. Adicionando os benefícios sobre contribuições previdenciárias, as renúncias sobre contribuições sociais respondiam, em média, por metade de todos os gastos tributários no governo Lula (2003-2010) e, em 2015, alcançaram um patamar de 56%, equivalente a 2,7% do PIB e 12% da arrecadação estimados para o ano. Isto evidencia que as desonerações apoiadas em recursos do sistema de Proteção Social foram cada vez mais utilizadas para a concessão de incentivos tributários no país desde os anos 90 e correspondem, hoje, a mais da metade de todas as receitas que o governo deixa de arrecadar com tais benefícios, além de representarem uma proporção significativa do PIB e da arrecadação federal. (QUADRO 7, ANEXO 2)

QUADRO 7 - Brasil, Gastos Tributários Federais, total e sobre contribuições sociais, 1995-2015 (Reais de 2014, média anual)¹

	Gastos Tributários Totais (GTs) ²			GTs sobre COFINS, PIS-PASEP e CSLL ³				GTs sobre COFINS, PIS-PASEP, CSLL e Contr. Previdenciárias ³			
	R\$ bilhões	% PIB	% Arrec.	R\$ bilhões	% GTs	% PIB	% Arrec.	R\$ bilhões	% GTs	% PIB	% Arrec.
FHC I (1995-1998)	50	2,1	16,5	1	2	0,1	0,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
FHC II (1999-2002)	47	1,6	11,6	3	6	0,1	0,7	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
LULA I (2003-2006)	55	1,7	10,3	14	24	0,4	2,6	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
LULA II (2007-2010)	137	3,2	18,8	49	36	1,2	6,8	88	50	1,9	11,5
DILMA I (2011-2014)	223	4,0	22,8	73	33	1,3	7,4	112	50	2,0	11,3
DILMA II (2015)	289	4,9	21,1	97	34	1,7	7,1	161	56	2,7	11,8

Fonte: Receita Federal (1994-2014a). Elaboração própria. n.d. = não disponível. ¹Estimativas indexadas pelo IPCA-E de agosto do ano precedente (mês de divulgação dos demonstrativos) a dezembro de 2014. ²Para 2009 a 2013, as renúncias sobre contribuições previdenciárias foram somadas ao total de gastos tributários. ³Valores não divulgados para CSLL em 1995 e 1996, para COFINS em 1997 e 1999 e para contribuições previdenciárias entre 1995 e 2008.

Somente para as contribuições previdenciárias, que são exclusivas para financiamento dos benefícios da Previdência Social (seção 3.1), as estimativas indicam um aumento real das renúncias em R\$ 2 bi entre 2009 e 2011, passando de R\$ 25 bi para R\$ 27 bi (em Reais de 2014), embora tenham permanecido estáveis como proporção das renúncias totais, da arrecadação e do PIB estimados. Já no período seguinte, entre 2012 e 2015, a mesma rubrica registrou um aumento real de 132% em seu valor, de R\$ 27 bi para quase R\$ 64 bi neste último ano, passando de 15% para 22% do total das renúncias tributárias, de 3% para 5% da arrecadação federal estimada e de 0,5% para 1,1% do PIB previsto.

No entanto, esta análise é prejudicada pelo fato de que a DFP – parte importante destas renúncias previdenciárias – esteve severamente subestimada nos demonstrativos da Receita Federal dos anos de 2012 e 2013, principalmente porque tal documento se baseia em estimativas elaboradas no exercício anterior ao qual se referem (e portanto incapazes de captar o efeito das expansões da política promovidas ao longo do ano seguinte). Isto tem, pelo menos, duas implicações: por um lado, subestimam o montante de gastos tributários totais e o peso das renúncias previdenciárias nos mesmos mas, por

outro, distorcem para mais a taxa de crescimento da DFP e dos gastos tributários previdenciários nos anos citados.

Tomando em consideração as estimativas da DFP divulgadas pelo Ministério da Fazenda (2015a), consideradas mais acuradas, as renúncias relativas à desoneração da folha de pagamentos passaram de R\$ 3,7 bi em 2012 para R\$ 22,4 bi em 2015, em valores nominais; em Reais constantes de 2014, os valores estimados foram de R\$ 4,2 bi em 2012, R\$ 13,2 bi em 2013 e R\$ 21,9 bi em 2014, assumindo constantes (sem indexação) em R\$ 22,4 bi os valores de 2015. Isso significa um aumento, em quatro anos, de 0,5% para 1,6% da arrecadação e de 0,1% para 0,4% do PIB estimados pela Receita Federal. O ritmo de expansão real destas renúncias foi de 214% em 2013, 66% em 2014 e 2% em 2015, o que contrasta com a média de crescimento de 14% a.a. de 2001 a 2015 dos gastos tributários totais e de 30% a.a. no caso somente das desonerações federais sobre a COFINS, PIS-PASEP e CSLL. Como apontado no Quadro 8, os valores divulgados são significativamente distintos dependendo do órgão, da metodologia e da data de realização das estimativas, conforme sistematizado a seguir.⁵⁹

QUADRO 8 - Brasil, estimativa de renúncias da desoneração da folha de pagamentos segundo diferentes fontes, 2012-2017 (bilhões de Reais correntes)						
Órgão/Documento	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministério da Fazenda, 2015, “Nota de análise da desoneração da folha”	3,7	12,3	21,9	22,4	-	-
Receita Federal, 2015, dados do site	3,6	12,3	17,8*	-	-	-
Receita Federal, 2010-2015, “Desonerações Instituídas”	-	-	-	22,4	25,8	29,9
Receita Federal, 2011-2014a, “Demonstrativos de Gastos Tributários”	0,98	3,7	24	22,4	-	-
ANFIP, 2014, “Análise da Seguridade Social”	7	19	-	-	-	-

Fonte: Receita Federal (2010-2015, 2011-2014a, 2015a), Ministério da Fazenda (2015a) e ANFIP (2014).
Elaboração própria. *Janeiro a novembro.

Esclarecidas a magnitude e o crescimento das desonerações desde os anos 90, bem como a crescente preferência pela renúncia de contribuições sociais, estas podem ser contrapostas à evolução do orçamento previdenciário e da Seguridade Social no

⁵⁹ Estimativas indexadas pelo IPCA-E de dezembro do ano de referência a dezembro de 2014. Os valores de 2015 foram assumidos constantes.

mesmo período, de forma a evidenciar seu potencial impacto degenerativo sobre ambos. Esta correlação se sustenta pelo fato de que há uma recente deterioração nestes saldos nos últimos anos, derivado principalmente da queda da arrecadação, que por sua vez se desacelera concomitantemente à intensificação das desonerações tributárias (especialmente previdenciárias). Ainda que exista uma grande gama de fatores capazes de afetar as receitas destes sistemas, especialmente o nível de atividade econômica e a conjuntura do mercado de trabalho, fica patente que o engrandecimento dos gastos tributários no período não pode ser descartado como fator importante desta desaceleração, prejudicando o financiamento de políticas públicas e em especial das políticas sociais.

No período anterior à DFP, 2009-2011, o resultado do Regime Geral da Previdência Social se reduziu em cerca de 5% a.a., contra 10% a.a. no período posterior, 2012-2014 (MPS, 2009-2015). Movimento semelhante ocorreu no resultado final da Seguridade Social, seja pela perspectiva da ANFIP (2014) ou da Secretaria de Orçamento Federal (MPOG, SOF, 2015).⁶⁰ Pela ANFIP, o crescimento de 12% a.a. do superávit no primeiro período (2009-2011) contrastou com sua redução em -15% a.a. no segundo (2012-2014); de acordo com a SOF, a taxa de crescimento do déficit se intensificou de -16% a.a. para -24% a.a. Nos três casos, ainda que tanto as receitas como as despesas tenham se desacelerado, perceptível pela queda das taxas médias de crescimento na comparação intertemporal, esta foi mais intensa pelo lado da arrecadação. Logo, a queda das receitas vai forçosamente restringir a cobertura da Seguridade, limitando suas despesas em setores que já vinham sofrendo por outros desvios, entre eles a Desvinculação de Receitas da União (DRU), já mencionada na seção 3.1 e discutida no final da seção 5 deste capítulo (item 3.5.2.3) (QUADRO 9).

QUADRO 9 - Brasil, resultados do RGPS e do Orçamento da Seguridade Social, 2008-2014 (bilhões de Reais 2014)¹									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. média (% a.a.)	
								2009-2011	2012-2014
Resultado do RGPS									
Receitas	229,3	245,5	271,1	294,7	312,9	329,4	337,5	9%	5%
Despesas	280,2	303,3	325,9	337,3	359,2	382,9	394,2	6%	5%
Saldo	-50,8	-57,8	-54,9	-42,6	-46,3	-53,5	-56,7	5%	-10%

(cont.)

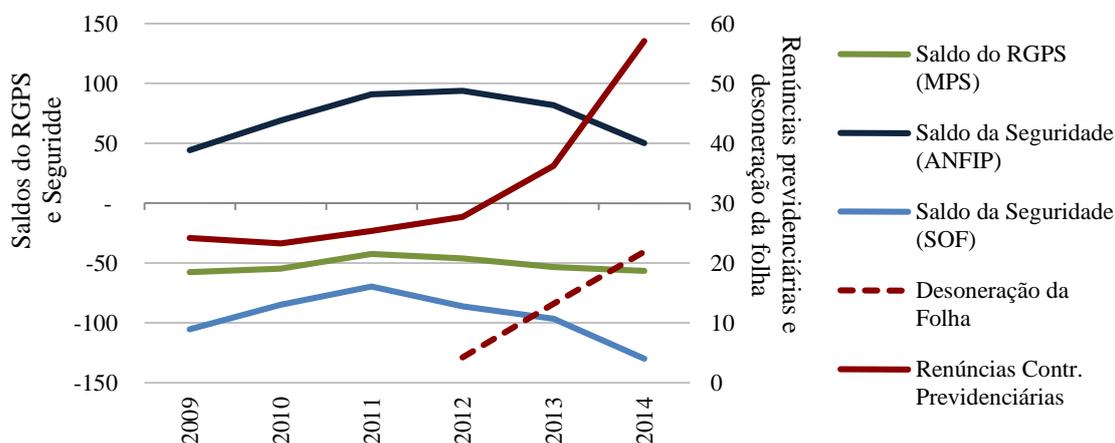
⁶⁰ A existência de diferentes métodos de contabilização do Orçamento da Seguridade é explicada por Gentil (2006) e SINDFISCO (2010). Optou-se por utilizar tanto a metodologia da ANFIP quanto a visão mais conservadora da SOF para evidenciar que a relação aqui inferida entre o crescimento das desonerações e a desaceleração de receitas é válida para ambas as perspectivas.

Orçamento da Seguridade Social (ANFIP)									
Receitas	527,1	528,8	585,8	631,8	675,9	698,3	686,1	6%	3%
Despesas	436,2	484,8	517,0	541,0	582,1	616,5	632,2	7%	5%
Saldo	90,8	44,1	68,8	90,8	93,8	81,8	53,9	12%	-15%
Orçamento da Seguridade Social (SOF)									
Receitas	464,9	472,4	523,0	567,3	592,7	618,4	607,9	7%	2%
Despesas	521,8	577,9	608,0	637,0	679,1	715,0	737,9	7%	5%
Saldo	-56,9	-105,5	-85,0	-69,6	-86,3	-96,6	-130,1	-16%	-24%

Fonte: MPS (2008-2015), ANFIP (2014, 2015) e SOF (2015). Elaboração própria. ¹Indexados pelo IPCA-E de dezembro do ano de referência a dezembro de 2014. ²Valores estimados.

Graficamente, a deterioração dos saldos previdenciário e da Seguridade a partir de 2011-2012 coincide com o maior crescimento das renúncias previdenciárias, que por sua vez se inicia no ano de implementação da DFP. Estas foram colocadas em eixos distintos no Gráfico 25 para melhor visualização das tendências apontadas, visto as diferenças de magnitude dos indicadores utilizados. Constata-se que o saldo do RGPS, embora negativo, vinha crescendo até 2011, e com a adoção da DFP passa a diminuir. (GRÁFICO 25)

GRÁFICO 25 - Brasil, resultados do RGPS e do Orçamento da Seguridade, renúncias previdenciárias e sobre a Folha de Pagamentos¹, 2009-2014 (bilhões de Reais de 2014)



Fontes: MPS (2008-2014), ANFIP (2014, 2015), SOF (2015), Receita Federal (2011-2014) e Ministério da Fazenda (2015a). Elaboração própria. ¹Relativas à Lei 12.546/2011 e alterações posteriores. Indexados pelo IPCA de dezembro do ano de referência a dezembro de 2014.

Vale ressaltar que, em teoria, a DFP não deveria prejudicar o financiamento da Previdência, visto que a União se comprometeu a compensar o sistema no valor correspondente à estimativa de renúncia decorrente da desoneração, “*de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social*”

(BRASIL, Lei 12.546/11, art. 9). Ocorre, no entanto, que estas compensações são via de regra concedidas de forma atrasada e parcial, além de se basearem em valores estimados, frequentemente inferiores aos montantes efetivamente renunciados, como mostram ANFIP (2014, p. 68) e Salvador (2015, p. 4).

De acordo com a ANFIP (*op. cit.*), em 2012 o Tesouro Nacional repassou ao RGPS somente R\$ 1,8 bi dos R\$ 3,6 bi não-arrecadados em razão da DFP, valor este projetado pela Receita Federal (embora, segundo estimativas da própria ANFIP, a renúncia real tenha sido de R\$ 7 bi neste ano). Em 2013, o valor efetivamente compensado foi de R\$ 9 bi, de um total estimado pela Receita em R\$ 12,3 bi (que a ANFIP, por sua vez, calculou em R\$ 19 bi). Com isso, ocorrem perdas reais para a arrecadação do RGPS (e, conseqüentemente, para o Orçamento da Seguridade Social), como se pode ver pelo fato de que, apenas nos dois anos iniciais da medida, houve uma sonegação de recursos à Seguridade de R\$ 5 bi (pelas estimativas da Receita) ou R\$ 15 bi (segundo a simulação da ANFIP).

Os gastos tributários e a DFP também representam um valor cada vez maior em comparação ao total de recursos previstos anualmente para o Orçamento da Seguridade Social e para o Orçamento Federal (que inclui os orçamentos Fiscal, da Seguridade e das estatais). De 2000 a 2015, o montante estimado de renúncias tributárias federais passou de 1,7% para 10% do valor total dos recursos previstos do Orçamento Federal e, no que concerne a Seguridade, a proporção aumentou de 14% para 40,8%. Dito de outro modo, quase metade do que é previsto para ser gasto com funções da Seguridade Social é gasto com desonerações tributárias (QUADRO 10)

Embora as renúncias tenham aumentado em relação a ambos os Orçamentos, elas os afetam de forma profundamente distinta e indicam que as despesas relacionadas à proteção social têm sido mais sacrificadas do que outras áreas do governo. No período mais recente, 2013-2015, sua proporção em termos do Orçamento Fiscal não é apenas muito menor em termos absolutos como cresceu de forma muito mais contida que no Orçamento da Seguridade: no primeiro, as renúncias tributárias como proporção dos recursos previstos aumentaram de 9% para 9,8%, enquanto no segundo foi de 34% para mais de 40%. O engrandecimento de medidas que incidem diretamente sobre receitas vinculadas à Seguridade contribui para este desequilíbrio, a exemplo da própria DFP, que em quatro anos (2012-2015) passou de 0,2% para 0,8% dos recursos orçamentários

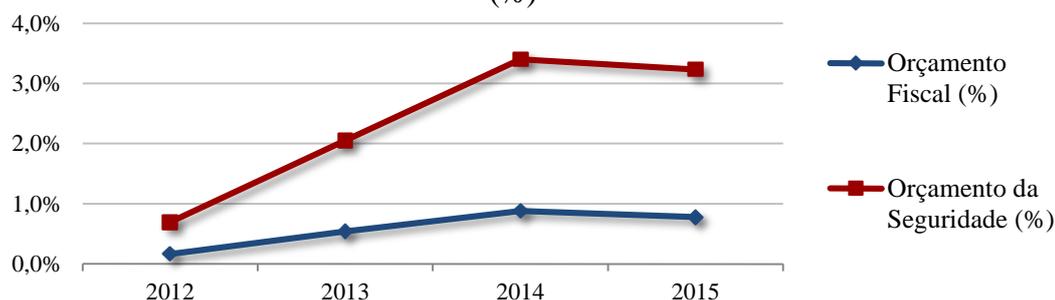
totais, mas de 0,7% para 3,2% dos recursos da Seguridade. Estas tendências aparecem confirmadas nos Quadros 10 e nos gráficos 22 e 23.

QUADRO 10 - Brasil, Gastos Tributários (GTs)¹ e desoneração da folha (DFP)² como proporção dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, 2000, 2005 e 2012-2015

	GTs		DFP	
	% Orç. Fiscal	% Orç. Seguridade	% Orç. Fiscal	% Orç. Seguridade
2000	1,7	14,3	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
2005	1,9	12,6	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
2012	7,5	31,8	0,2	0,7
2013	9	34,0	0,5	2,1
2014	10	38,8	0,9	3,4
2015	9,8	40,8	0,8	3,2

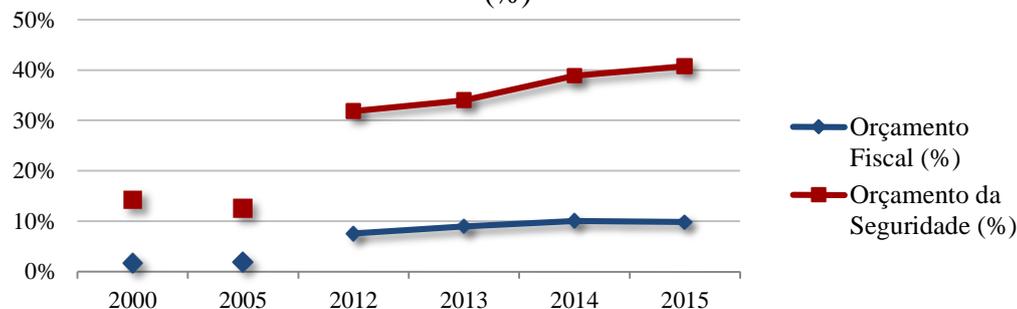
Fonte: Brasil (2000-2015), Receita Federal (1999-2014a) e Ministério da Fazenda (2015a). Elaboração Própria. n.a.=não se aplica. ¹Somente em âmbito federal. Para os anos de 2009 a 2013, as renúncias sobre contribuições previdenciárias foram somadas ao total de gastos tributários divulgados pela Receita Federal. ²Relativa às renúncias da Lei 12.546/2011 e alterações posteriores.

GRÁFICO 26 - Brasil, Renúncias da desoneração da folha¹ como proporção dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 2012-2015 (%)



Fonte: Brasil (2000-2015) e Ministério da Fazenda (2015a). Elaboração Própria. ¹Somente renúncias da Lei 12.546/2011 e alterações posteriores.

GRÁFICO 27 - Brasil, Gastos Tributários¹ como proporção dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 2000, 2005 e 2012-2015 (%)



Fonte: Brasil (2000-2015) e Receita Federal (1999-2014). Elaboração Própria. ¹Somente em âmbito federal. Para os anos de 2009 a 2013, as renúncias sobre contribuições previdenciárias foram somadas ao total de gastos tributários divulgados pela Receita Federal.

Ainda no âmbito do Orçamento Federal, o aumento dos incentivos e compensações ao setor privado não são alheios à desaceleração de sua arrecadação, que, como mostram Lavinias & Cordilha (2015, p. 1), passou de uma taxa de crescimento de 6,5% a.a. no segundo governo Lula (2007-2010) para 3,3% a.a. no quadriênio 2011-2014 e registrou, neste último ano, sua primeira queda absoluta desde o início da crise internacional.

Pode-se concluir que as políticas previdenciárias e sociais vêm sendo prejudicadas pelas desonerações tributárias, primeiramente, porque grande parte das renúncias se dá diretamente sobre recursos da Seguridade, sistema institucionalizado de proteção social responsável por parte relevante dos bens, serviços e transferências monetárias destinadas a garantir certa equalização de renda e acesso a direitos universais por todos os cidadãos. Além disso, eventuais compensações para contrabalançar parte destes efeitos ocorrem de forma largamente aquém das necessidades do sistema. Ademais, o argumento de que estas medidas compensariam as perdas via elevação indireta da arrecadação (através do crescimento econômico e do emprego) não se sustenta em face à desaceleração das receitas previdenciárias e da Seguridade mais rapidamente que as suas despesas, concomitantemente à contínua expansão das desonerações. Sem contar que a economia não apenas não recupera como passa por um forte ajuste fiscal em 2015.

Mesmo as desonerações que não se dirigem exclusivamente às contribuições sociais prejudicam o financiamento de políticas públicas. Como argumentam Gentil (2011), Fagnani & Vaz (2013) e Salvador (2012, 2015), o Brasil estabeleceu diversas vinculações entre a arrecadação de impostos e o financiamento de políticas destinadas à garantia de direitos sociais, que se desfazem pelas desonerações, colocando-as em disputa com diversas outras rubricas.⁶¹ Este último autor salienta, por exemplo, o caso da Educação, onde as desonerações de impostos como o IR, IPI, IOF e ITR reduzem a base do cálculo mínimo de recursos a serem aplicados na área e das transferências de

⁶¹ Salvador (2012, p. 13) aponta como principais vinculações existentes na Constituição Federal em 2012: a aplicação de no mínimo 18% das receitas dos impostos para a manutenção e ao desenvolvimento do ensino; as contribuições sociais exclusivas para o financiamento do orçamento da seguridade social; o gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde, corrigidos anualmente pela variação nominal do PIB; recursos aos estados e municípios, por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 60% da Contribuição PIS/PASEP destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear o seguro-desemprego, o abono salarial e programas como treinamento e requalificação da mão-de-obra e 40% repassados ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico; e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), é destinada ao custeio de programas de infraestrutura.

recursos a estados e municípios, comprometendo suas ações também nas esferas subnacionais.⁶²

Além disso, existem muitas áreas de despesa pública que não se encontram “privilegiadas” pela obrigatoriedade de gastos mínimos porém também se mostram cruciais para o progresso social no Brasil, como moradia e saneamento básico, cujo financiamento é certamente prejudicado com a deterioração do Orçamento Federal.

Sob qualquer nível de agregação, portanto, os resultados corroboram a tese de um grande e crescente esforço fiscal para concessão destas renúncias e a existência de uma correlação positiva entre sua expansão e a deterioração dos sistemas de financiamento previdenciário e das políticas sociais em geral, conforme apontado por Lavinias (2013b), Fagnani (2015) e Salvador (2015).

3.5.2.2 Efeitos sobre a estrutura tributária

Em âmbito tributário, há razões para se afirmar que as desonerações não contribuem para reverter o caráter predominantemente regressivo do sistema, podendo muitas vezes intensificá-lo, como no caso da desoneração da folha. Este traço, como se sabe, se configura como um dos principais obstáculos à convergência dos níveis de renda e padrão de vida dos cidadãos brasileiros no longo prazo (LAVINAS, 2013).

No caso da DFP, o impacto redistributivo das contribuições previdenciárias é alvo de controvérsias⁶³, mas sua substituição por uma nova tributação sobre o faturamento intensifica a carga de um imposto indireto, o que prejudica as camadas mais pobres da população. Conforme afirmado pelo Ministério da Fazenda em nota de

⁶² Conforme o art. 212 da Constituição Federal, “A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

⁶³ Conforme Ribeiro *et. al.* (2011, p. 124), “é um enorme problema conseguir estimar como as empresas distribuem, entre seus trabalhadores, diretores, acionistas, fornecedores ou consumidores, o ônus dos tributos que sobre elas incide de fato”. Segundo Silveira (2008, *apud* Ribeiro *et. al.*, *op. cit.*, p. 114), a contribuição previdenciária dos trabalhadores tenderia assumir um perfil neutro frente à distribuição de renda, principalmente porque o teto da contribuição impede que ela grave os maiores salários de modo progressivo embora, ao mesmo tempo, seja na base da distribuição de renda que se concentram os trabalhadores informais, que não têm suas rendas oneradas pela contribuição. Já as contribuições dos empregadores poderiam assumir caráter neutro, caso descontadas nos salários dos trabalhadores, regressivo, caso repassadas aos preços, ou progressivo, se arcada principalmente por acionistas, donos ou diretores, indivíduos de maior renda. (SILVEIRA, 2008, *apud* Ribeiro *et. al.*, 2011, p. 114; RIBEIRO *et. al.*, *loc. cit.*) O Ministério da Fazenda (2015a, p. 12) considera a tributação da folha como progressiva, “no sentido de que a parte patronal não tem teto, enquanto os benefícios auferidos [pelos trabalhadores formais] têm teto”.

análise sobre a medida (2015a, p. 12), “a tributação sobre o consumo, como no caso da tributação sobre o faturamento (...) atinge todos os indivíduos consumidores, independentemente do nível de renda”. Sendo incapaz de distinguir os indivíduos de acordo com sua capacidade contributiva, este tipo de tributo acaba onerando relativamente mais aqueles que gastam maior parcela de sua renda em consumo – as classes mais pobres – gerando um efeito “regressivo” de piora na redistribuição de renda.⁶⁴

Outros argumentos apontando para o potencial regressivo da DFP são levantados por Rodrigues (2013, p. 1) e Ribeiro *et. al.* (2011, p. 115). A tributação sobre o faturamento, que apresenta maior possibilidade de repasse aos preços do que a contribuição sobre o valor dos salários com consequências negativas para a redistribuição de renda, tende a ter este efeito intensificado pelo aumento da COFINS sobre as importações nos setores desonerados, dispositivo criado junto à instituição da DFP (Lei 12.546/2011). Isto porque a regra tende a elevar o preço de equilíbrio do produto no mercado, dado um maior espaço para repasse do ônus tributário pelos produtores nacionais, em virtude da reduzida ameaça de perda de mercado para produtos estrangeiros. Os autores também apontam que a previdência dos trabalhadores formais tende a ser financiada de forma mais intensa pelo conjunto da sociedade, inclusive a população mais pobre e os trabalhadores informais, que passam a arcar com uma parte maior do custeio da previdência dos formalizados, embora sem acesso aos mesmos direitos.

Para as desonerações tributárias em geral, fica evidente que estas não são capazes de reduzir a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois o engrandecimento das primeiras desde os anos 2000, e especialmente a partir de 2008, se deu *pari passu* a um aumento da carga de impostos indiretos no país. Como mostrado pela Receita Federal, os tributos incidentes sobre consumo e produção foram os que mais aumentaram seu peso na carga tributária total entre 2009 e 2013, passando de 49,1% para 51,3%, enquanto bases de incidência de caráter notoriamente progressivo, sobretudo renda e patrimônio, diminuíram (caso da renda, que passou de 19,6% para

⁶⁴ Estudo coordenado por Zockun (2007) para analisar a carga tributária incidente segundo estratos de renda da população brasileira para o ano de 2004 mostrou que indivíduos com renda familiar até dois salários mínimos tinham 49% da mesma dirigida ao pagamento de tributos, parcela que era de 26,3% para aqueles com renda acima de 30 salários mínimos.

18,1% no mesmo período) ou se mantiveram inalteradas (a tributação sobre o patrimônio se manteve constante em 3,9%) (GRÁFICO 14).

Podem ser apontadas diversas desonerações que tendem, inclusive, a favorecer diretamente as camadas mais ricas da população, como é o caso das desonerações do imposto de renda das pessoas físicas. Nesta rubrica, verifica-se que 77% das renúncias derivadas do desconto de despesas médicas, quase 70% daquelas sobre gastos com educação e 53% das deduções com dependentes são concedidas aos contribuintes pertencentes à última faixa de tributação – ou seja, àqueles mais ricos, provocando um impacto claramente regressivo ante os grupos inferiores (LAVINAS & CORDILHA, 2015, p. 3). Usando especificamente o caso dos descontos com serviços de saúde particulares, Ocké-Reis (2014, p. 260) aponta para uma “*contradição central*” entre “*diminuir os gastos dos estratos superiores de renda, ao mesmo tempo em que patrocina atividade econômica altamente lucrativa, em detrimento de recursos financeiros que poderiam ser alocados (...) para consolidação do SUS*”. Ou seja: desonerações desta natureza muitas vezes causam, ao mesmo tempo, um efeito socialmente regressivo pelo lado da arrecadação e um subfinanciamento de serviços essenciais pelo lado do gasto.

Deve-se pensar que a manutenção desta estrutura tributária altamente regressiva, que as desonerações não lograram diminuir e em alguns casos contribuíram para intensificar, tende a reduzir a eficácia das políticas de cunho inclusivo e redistributivo, em virtude do fenômeno do autofinanciamento das políticas sociais (LAVINAS, 2006). Como grande parte da arrecadação federal e da Seguridade provém de tributos indiretos, que pesam mais nas famílias quanto menor sua renda, muitas políticas destinadas às camadas mais baixas da população acabam sendo custeadas mais que proporcionalmente por elas mesmas, fazendo com que parte dos gastos “sociais” atue de maneira a apenas *compensar* iniquidades criadas por seu próprio modelo de financiamento.

3.5.2.3 Outras fontes de fragilização da Política Social

Faz-se mister ressaltar outro processo que, juntamente com as desonerações, implica em grande perda de recursos para o Orçamento da Seguridade Social. A já mencionada “Desvinculação de Receitas da União” (DRU) subtrai 20% de todas as

receitas de contribuições sociais da Seguridade (exclusive as previdenciárias) e transfere esses recursos para o Orçamento Fiscal, para finalidades diversas e pouco claras. Conforme explicado pela ANFIP (2014, p. 127):

A DRU cumpre um papel de esvaziar o financiamento. Quase a integralidade do superávit da Seguridade Social é esvaziado dessa forma. Essa subtração de recursos não aparece nos relatórios como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal.

Segundo a instituição (*loc. cit.*), do superávit inicial de R\$ 76 bi do Orçamento da Seguridade Social em 2013, somente a DRU implicou um desvio de recursos de mais de R\$ 63 bi (valores correntes), eliminando quase por completo este resultado positivo. Apenas entre 2006 e 2013, segundo o Quadro 11, a DRU desvinculou, em valores correntes de 2014, mais de R\$ 480 bi da Seguridade Social. Isso corresponde a seis vezes o gasto público com saúde pública em 2013.

QUADRO 11 - Brasil, Desvinculação de Receitas da União (DRU), 2006-2013 (bilhões de Reais)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006-2013
Valores correntes	35,2	40,1	39,3	38,8	45,9	52,6	58,1	63,4	373,3
Valores constantes de dezembro/2014 ¹	55,1	60,4	55,8	52,7	59,7	64,0	67,0	68,9	483,6

Fonte: ANFIP (2013). Elaboração própria. ¹Valores indexados pelo IPCA-E de setembro do ano de referência a dezembro de 2014.

Com a norma que instituiu a atual DRU próxima de ter seu prazo de vigência esgotado, em julho de 2015 o governo federal enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para a prorrogação da medida até 2023, incluindo um aumento de sua alíquota de 20% para 30%. Os resultados desta proposta estão, até o momento, em aberto. Isso significaria fragilizar ainda mais o orçamento da Seguridade para atender ao ajuste fiscal e, ademais, avançar na sua desconstitucionalização (FAGNANI & VAZ, 2013).

Outro tema recorrentemente salientado na questão dos impactos sociais do gasto público refere-se ao pagamento de juros da dívida pública, os quais foram, juntamente com os gastos tributários, duas das despesas que mais cresceram nos últimos anos (ANFIP, 2014, p. 17). Este gasto mostra grande potencial regressivo, tendo em vista sua

destinação aos grupos que detêm mais ativos financeiros, via de regra as classes mais ricas. A título de comparação, o Quadro 12 exhibe, para o ano de 2013, o montante de recursos gastos em áreas “Sociais” (Saúde, Educação, Cultura, Assistência Social, Habitação e Saneamento) *vis-à-vis* os gastos tributários federais (as renúncias com desonerações) e despesas com o pagamento de juros da dívida pública. Observa-se que os gastos sociais naquele ano foram próximos a R\$ 239 bi, enquanto o montante dos gastos tributários e com juros da dívida pública foi de R\$ 367 bi – isto é, uma vez e meia aquele despendido em setores essenciais para alcançar maior equidade na sociedade brasileira. Considerando ainda que não estão sendo levadas em conta as renúncias tributárias em âmbito estadual e municipal, e que são estimativas frequentemente subestimadas, pode-se imaginar o abismo ainda maior entre as duas dimensões assinaladas.

QUADRO 12 - Brasil, Gastos Sociais, Tributários e com Juros da dívida pública, 2013 (R\$ bilhões correntes)	
Gastos “Sociais”¹ (1)	
Saúde	85,3
Educação	82,2
Cultura	2,4
Assistência Social	64,6
Habitação	0,2
Saneamento	2,9
Total (1)	237,8
Gastos Financeiros e Tributários (2)	
Desonerações Tributárias Federais ³	181,5
Gastos com juros da dívida pública ²	185,8
Total (2)	367,3
(2)/(1)	155%
Fonte: para Gastos Sociais, Portal Siga Brasil; para juros, Banco Central (2015b); para desonerações, Receita Federal (2012). Elaboração própria. ¹ Despesas empenhadas nos três níveis de governo. ² Juros nominais do Governo Federal. ³ Valores estimados, somente em âmbito federal.	

Todas estas dimensões justificam por que diversos autores apontam investidas recorrentes contra a consolidação de um sistema abrangente e universal de proteção social, como, por exemplo, através da DRU e do grande número de desonerações tributárias, que desviam recursos da Seguridade Social sem demonstrar qualquer tipo de compensação pela suposta indução ao crescimento ou emprego e, conseqüentemente,

aumento da arrecadação. Através destas práticas, o Orçamento da Seguridade Social, inicialmente superavitário, acaba por tornar-se artificialmente deficitário, servindo de fonte de recursos para a realização de gastos públicos de outras naturezas (como o pagamento de juros, com claro viés concentrador de renda), ao mesmo tempo em que se defende a minoração do aparato da proteção social pela sua aparente “insustentabilidade financeira”. (GENTIL, 2006, p. 18; ANFIP, 2013, p. 17; FAGNANI & VAZ, 2013, p. 99)⁶⁵

Em suma, as desonerações tributárias tendem a atuar contra o progresso social ao ameaçar a sustentabilidade financeira de longo prazo da Seguridade, fragilizando sua capacidade em atuar como mecanismo universal e abrangente de proteção social e alimentando propostas de reformas a favor de sua desconstrução. Mesmo fora do âmbito da Seguridade, comprometem o potencial financiamento de políticas públicas capazes promover maior inclusão social. Além disso, podem servir para concentrar a riqueza, na contramão de preceitos de redistribuição.

Ademais, como mostra Gentil (2013c), a elevação da produtividade é a variável-chave para o equilíbrio financeiro da Previdência no longo prazo, em um cenário de natural envelhecimento da população – variável esta que evoluiu de forma extremamente precária no país nas últimas décadas.

⁶⁵ Pode ser argumentado que a criação de empregos – um dos principais benefícios da desoneração da folha, segundo seus defensores – teria a capacidade de gerar grandes progressos do ponto de vista social, contrabalançando estes impactos. De fato, como mostra estudo do IPEA (2012, p. 8) a renda do trabalho contribuiu fortemente para a redução da desigualdade de renda no país entre 2001 e 2011 (58%). No entanto, deve-se levar em conta a precariedade da inclusão social pelo mercado de trabalho quando dissociada de um aparato institucional adequado, que aumenta a vulnerabilidade do processo aos revezes dos ciclos econômicos e limita-o ao favorecimento da população em idade ativa empregada e, de forma marginal, a seus dependentes. Além disso, a renda do trabalho não garante padrões equitativos de acesso a direitos essenciais como saúde e educação através do setor privado, especialmente no Brasil, o que demanda um fortalecimento no poder estatal de provisão de serviços públicos desmercantilizados. Isto caracteriza, portanto, uma dinâmica frágil e limitada de inclusão social.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo avaliar os efeitos da política de desoneração da folha de pagamentos adotada em 2011 pelo governo Dilma Rousseff sobre a competitividade industrial e a condução da Política Social no Brasil. O intuito desta avaliação era responder à hipótese de que a atual política de competitividade brasileira, fortemente calcada na concessão de incentivos tributários como a desoneração da folha, apresentaria um caráter fortemente espúrio – isto é, incompatível com um processo sustentável de crescimento econômico com inclusão social. Tal resposta se faz especialmente importante na medida que a consolidação deste projeto se constituiu no eixo do discurso social-desenvolvimentista adotado pelo governo brasileiro na última década.

Buscando contextualizar a adoção da política, o primeiro capítulo apresentou as mudanças nos paradigmas da concorrência global no final do século XX que levaram à consolidação do rebaixamento do preço do trabalho como um suposto imperativo para o desenvolvimento industrial contemporâneo, contrapondo tal pressuposto com evidências empíricas que refutam uma relação direta entre as variáveis. O segundo capítulo deteve-se no crescente papel das desonerações tributárias nas políticas de competitividade implementadas pelo governo brasileiro a partir dos anos 2000, enfatizando não apenas sua significativa expansão, em particular ao final desta década, como o crescente enfoque nas renúncias a contribuições sociais como a da folha de pagamentos. Finalmente, o terceiro capítulo tratou especificamente do objeto de estudo deste trabalho, a desoneração da folha de pagamentos do Plano Brasil Maior (2011), resgatando seus antecedentes, apontando suas principais características e discutindo os resultados das estimativas de seus impactos sobre competitividade, emprego e política social no país.

A metodologia para estimar os efeitos sobre competitividade e emprego industrial utilizou o estudo de caso das indústrias de vestuário e couro-calçados, dois dos primeiros setores beneficiados pela medida, caracterizados como atividades intensivas em trabalho e fortemente expostas à concorrência internacional. A análise da evolução da competitividade interna e externa destes setores a partir da recepção dos benefícios da folha foi feita utilizando índices mensais de exportações, importações e

valor de renúncias sobre a folha de pagamentos, especificamente em segmentos beneficiados pela medida, em paralelo à evolução do câmbio real. Contemplando o período de janeiro de 2001 a abril de 2015, buscou-se identificar se houve alguma inflexão nas trajetórias de exportação e importação após adoção da medida e como estas responderam a modificações no comportamento das renúncias e da taxa de câmbio. Para complementar o estudo, foram feitas inferências sobre a questão do emprego e remuneração utilizando como indicador o saldo anual de criação de postos de trabalho e o salário médio mensal providos pelo CAGED/MTE entre 2010 e 2014, buscando verificar se a medida foi capaz de elevar a geração de emprego e os salários nestes setores. Isto se deu através de comparações entre o desempenho setorial antes e após a medida e também dos mesmos em relação ao observado para a Indústria de Transformação e para a economia como um todo.

A averiguação dos impactos sobre a política social, por sua vez, foi realizada colocando em perspectiva a evolução da desoneração da folha de pagamentos e dos gastos tributários em geral com os resultados do Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e do resultado do Regime Geral da Previdência Social, utilizando como fontes a Receita Federal, Governo Federal, ANFIP, Secretaria de Orçamento Federal e Ministério da Previdência Social. Buscou-se inferir seu impacto no financiamento de políticas públicas capazes de garantir maior acesso a direitos sociais, em especial daquelas relativas à Seguridade Social, e se a perda direta de receitas pelas desonerações pôde ser compensada por aumentos indiretos de arrecadação, derivados de elevações no nível de atividade e emprego supostamente induzidas pelas mesmas. Também se refletiu sobre os efeitos da desoneração da folha e dos gastos tributários em geral sobre a estrutura tributária brasileira, em especial no que concerne sua regressividade.

Os resultados mostram que a desoneração da folha de pagamentos não foi capaz de reverter a perda de competitividade externa dos setores analisados. A melhoria das exportações de couro-calçados apresentou maior correlação com a evolução do câmbio do que com a desoneração da folha, e no setor de vestuário a medida não trouxe nenhuma inflexão na tendência de estabilidade verificada anteriormente. Também não houve impacto sobre a competitividade interna, pois as importações seguiram aumentando em ambos os setores a despeito da instituição da nova política. O fato de que o setor de vestuários se mostrou indiferente à DFP evidencia que esta foi concedida mesmo a setores onde já estava patente que a concessão de um benefício tributário

pontual muito provavelmente não levaria a sair da inércia a total verificada anteriormente.

No que concerne o emprego, os setores seguiram promovendo demissões em massa mesmo após a recepção do benefício. Embora seja verdade que o fechamento de postos de trabalho ocorreu de forma menos intensa nos dois primeiros anos de vigência da medida, este quadro foi desfeito em 2014, quando apresentaram comportamento semelhante ao da Indústria de Transformação e da economia como um todo (caso dos couros e calçados) ou muito pior ao destas (caso dos vestuários). Tampouco foram observadas melhorias significativas nos níveis de remuneração nos setores considerados, inferiores à média da indústria e da economia antes da medida e acompanhando de forma quase idêntica a evolução das mesmas desde então. Combinando os quadros de demissões líquidas com ausência de ganhos salariais atribuídos exclusivamente à DFP, pode-se dizer que a medida não trouxe benefícios para a classe trabalhadora destes setores.

No âmbito social, tudo indica que a desoneração da folha e os gastos tributários em geral prejudicaram o financiamento de políticas capazes de promover a equidade no país. As desonerações tributárias, que implicam em menor arrecadação direta de receitas pelo governo, apresentaram contínuo crescimento tanto em montantes absolutos como em razão do PIB e da arrecadação federal, expansão esta calcada principalmente no crescimento das renúncias sobre receitas exclusivas do Sistema de Seguridade Social. Somente a desoneração da folha, por exemplo, foi responsável pelo desvio de R\$ 39,2 bilhões de Reais em receitas previdenciárias entre 2012 e 2014 (em valores de 2014), as quais não foram adequadamente compensadas pelo governo federal. Este avanço foi concomitante à desaceleração no crescimento das receitas dos sistemas previdenciário e do Orçamento da Seguridade, principal fator para a deterioração de seus saldos em período recente, fazendo com que as desonerações não possam ser excluídas como fator importante deste processo. Esta piora orçamentária, além de prejudicar o financiamento de políticas previdenciárias, assistenciais e de saúde pública, mostra que os incentivos tributários não foram capazes de compensar as perdas de receitas por aumentos indiretos da arrecadação derivados de supostos estímulos ao crescimento e emprego, conforme advogado por seus defensores.

O avanço das renúncias tampouco pode ser descartado como uma das causas para a queda de arrecadação observada no âmbito do Orçamento Federal. A menor

arrecadação de impostos, por sua vez, implica em menos gastos públicos obrigatórios em Saúde e Educação a ela vinculados por determinação constitucional, comprometendo também o eventual financiamento de políticas públicas capazes de garantir direitos sociais em âmbito mais amplo, que incluem, por exemplo, aquelas nas áreas de saneamento e habitação.

As desonerações também não foram capazes de reduzir a elevada regressividade da estrutura tributária brasileira, um dos principais obstáculos à redistribuição de renda no país, chegando em alguns casos até mesmo a intensificá-la. Em período de grande crescimento das desonerações, a carga de impostos indiretos sobre produção e consumo aumentou em detrimento das fontes mais progressivas como renda e patrimônio. Especificamente para a desoneração da folha, a criação de um tributo indireto sobre faturamento em substituição àquele incidente sobre a renda do trabalho mostra enorme potencial para criação de uma nova fonte de injustiça tributária, em especial por sua característica de onerar proporcionalmente mais as classes mais pobres.

Estas conclusões foram corroboradas por uma avaliação, ainda que imprecisa, do Ministério da Fazenda, que, já à frente da nova gestão de Joaquim Levy no segundo mandato Dilma, publica nota afirmando dispor de estudos indicando que “(...) *os efeitos medidos da desoneração sobre o emprego (atividade) e as exportações foram incertos, apesar do seu alto custo fiscal.*” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015a, p. 10)

Assim, os resultados observados parecem confirmar a hipótese levantada neste trabalho de que a desoneração da folha de pagamentos é uma política de caráter fortemente espúrio – isto é, geradora de ganhos econômicos voláteis e incompatíveis com o progresso social. Isto porque não se observou um crescimento sustentável da competitividade nem do emprego nos setores desonerados, ao mesmo tempo em que seu alto custo fiscal comprometeu receitas pertencentes à Seguridade Social, prejudicando o financiamento das políticas sociais no Brasil. Além disso, foi desenhada de tal maneira que tende a acentuar ainda mais a já gravíssima regressividade da estrutura tributária brasileira.

Além de imprescindível para a garantia de direitos sociais, a Seguridade Social se mostra fundamental para a constituição do mercado interno no pa[is]. Os ataques ao sistema e a errônea incriminação dos custos do trabalho pelos problemas de competitividade da indústria nacional, que pressionam pelo rebaixamento dos salários e

dos direitos previdenciários, ignoram o importante papel da expansão da demanda agregada no estímulo ao desenvolvimento industrial, perpetuando uma falha que marcou o processo incompleto de industrialização da periferia capitalista no século XX.

Como adverte Lavinás (2012, p. 206), a Seguridade Social se mostrou de importância central na explicação da capacidade do Brasil em conjugar de forma inédita crescimento da renda e redução das desigualdades sociais durante os anos 2000, por permitir que os frutos do novo momento político e econômico fossem distribuídos de maneira mais equânime e alcançassem grupos previamente excluídos do processo de crescimento, através de políticas pautadas pelos princípios de universalidade da cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, equidade no custeio e diversidade das fontes de financiamento. Por isso, medidas que se implicam em sua fragilização, como a desoneração da folha em seus moldes atuais, se mostram econômica e socialmente equivocadas e desvirtuantes.

A desoneração da folha mostrou ter sido medida tomada em meio à manutenção de obstáculos estruturais à competitividade da indústria brasileira, que em geral não avançaram no período ou o fizeram de forma largamente aquém do necessário, como duas décadas de câmbio sistematicamente sobrevalorizado, lenta evolução quando não derrocada da produtividade, taxas de juros reais dentre as mais altas do mundo, níveis baixos e insuficientes de investimento e inovação, infraestrutura deficitária, baixa qualificação da mão-de-obra e um sistema tributário concentrador de renda. O fato de que os incentivos tributários já vinham sendo amplamente utilizados desde os anos 90 sem, no entanto, se mostrarem capazes de reverter as significantes perdas internas e externas do setor, já evidenciava a reduzida probabilidade de que a DFP pudesse compensar os altos custos que envolvia.

A irresponsabilidade com que a desoneração da folha foi conduzida também fica evidente pelo seu engrandecimento a despeito da comprovação de sua eficácia; na falta de sistemática para escolha dos setores beneficiados (diferenciando segmentos de um mesmo setor e abrangendo atividades de natureza totalmente distintas da indústria e dos serviços); na ausência de metas de desempenho e condicionalidades para os beneficiários; e na compensação inadequada do governo federal pelas renúncias implicadas à Previdência Social.

Não por acaso, constata-se, atualmente, um novo momento de queda da arrecadação pública, desaceleração do crescimento e interrupção no processo de queda da desigualdade social (IPEA, 2015b), em meio à aceleração da inflação e deterioração da balança comercial. O ajuste fiscal em curso aponta para a necessidade de se repensar a conduta da política fiscal brasileira, podendo agravar este quadro caso se opte pela “linha de menor resistência” via corte de investimentos e gastos sociais. Somente com mudanças estruturais será possível construir um modelo sustentável de crescimento econômico com inclusão social, o que exige o enfrentamento de questões politicamente difíceis e continuamente proteladas. Uma destas, claramente, é a revisão das desonerações tributárias, que implicam um grande sacrifício de recursos públicos sem apresentarem, muitas vezes, os resultados esperados. Também pode ser mencionado o excessivo gasto com juros da dívida pública – em alta em meio ao ajuste fiscal – e a necessidade de uma reforma tributária de caráter progressivo, sem a qual os progressos sociais promovidos através dos gastos estarão fadados ao limite de um alcance residual, sem efetiva redistribuição de renda na direção de uma sociedade mais igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R.; BARROS, G. L. de. Desoneração da folha – primeiros efeitos. IBRE/FGV, agosto/2013.
- AFONSO, J. R.; BARROS, G. L. de; PINTO, V da C. Avaliação setorial da desoneração da folha de salários. IBRE/FGV, Nota Técnica, fevereiro/2014.
- AFONSO, J. R.; PINTO, V da C. Composição da desoneração (completa) da folha de salários. IBRE/FGV, Nota Técnica 41, julho/2014.
- AFONSO, J. R.; SOARES, J.M., e CASTRO, K. P. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro - Livro branco da tributação Brasileira. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a atuação da ABDI. Apresentação de Roberto dos Reis Alvarez no Workshop PCI. 2006.
- _____. PBM. Balanço Executivo 2011-2014. 2014.
- _____. PITCE. Balanço da PITCE. 2005. Disponível em: www.cepal.org/iyd/noticias/pais/2/31472/Brasil_doc_1.pdf. Acesso em: 03/08/2015.
- _____. Portal ABDI – Política Industrial. 2015. Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. Acesso em: 03/08/2015.
- ALVES, A.; SOARES, F.; AMORIM, B.; CUNHA, G. Modernização Produtiva e Relações de Trabalho: Perspectivas de Políticas Públicas. IPEA, Texto para discussão n. 473, abril/1997.
- ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. Brasília: CEAD /UnB, 1999. Cap. 12.
- ARAÚJO, E.; BRUNO, M.; PIMENTEL, D. Regime cambial e mudança estrutural na indústria de transformação brasileira: evidências para o período (1994-2008). Revista de Economia Política, vol. 32, n. 3, julho-setembro/2012
- AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. In: Calixtre, A.; Biancarelli, A., Cintra, M. A. (ed.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.
- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Análise da Seguridade Social 2012. Brasília: ANFIP, 2013.
- _____. Análise da Seguridade Social 2013. Brasília: ANFIP, 2014.
- _____. Análise da Seguridade Social 2014. Brasília: ANFIP, 2015.
- ASSUNÇÃO, M. C. Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Econômico: a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise. Trabalho para especialização em Direito Tributário. 2010. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/politica/MHpfceXVPTN/Tema_3_MH.pdf. Acesso em: 03/08/2013.
- Banco Central do Brasil Série histórica do Balanço de Pagamentos. 2015a.
- _____. Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS). 2015b.

Banco Mundial (World Bank). World Development Report: workers in an integrating world. Nova Iorque: Oxford University Press, 1995.

_____. World Development Indicators. 2003.

_____. Development Data & Statistics. 2015.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A.P. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. (versão em PDF). 2010.

BARR, N. Economics of the Welfare State. Londres: Oxford University Press, 2003.

BASTOS, P. P. Z.; MEDEIROS, C. A. de. O tripé e o retrocesso. *Jornal Valor Econômico*, 27/01/2015.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. especial, dezembro/2012.

_____. Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2014 (versão em PDF para o Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI). 2015.

BIELSCHOWSKY, R.; ABICALIL, M.; OLIVEIRA, J.; SOARES, S.; WOHLERS, M. Formação de capital no ambiente das reformas econômicas brasileiras dos anos 90: uma abordagem setorial. In: BAUMANN, R. (org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: CGEE, 2013.

BIELSCHOWSKY, R.; SILVA, C.; VERNENGO, M. Visão de Conjunto. In: Bielschowsky, R. (org.). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: CGEE, 2013.

BONELLI, R. Nível de atividade e mudança estrutural. In: *IBGE Estatísticas do século XX*, 2006.

_____. Produtividade e armadilha do lento crescimento. In: *Produtividade no Brasil-Desempenho e determinantes*, v. 1, IPEA/ABDI. 2014.

BONELLI, R.; BACHA, E. Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o registro de longo prazo. (Versão preliminar). Maio/2001.

BONELLI, R.; GONÇALVES, R. Para onde vai a estrutura industrial brasileira? Texto para discussão n. 540. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, 1998.

BONELLI, R.; PESSOA, S. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. Texto para discussão n. 7, FGV, março/2010.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Anúncio de uma nova política industrial (Discurso de José Sarney). Palácio do Planalto, 19/05/1990.

BRASIL. Blog do Planalto. Brasil Maior desonera folha de confecções, calçados, móveis e softwares. 02/08/2011.

_____. Blog do Planalto. Governo mantém todos os benefícios trabalhistas e fecha cerco a abusos e fraudes, diz Manoel Dias. 31/12/2014.

- _____. Constituição de 1937.
- _____. Constituição de 1946.
- _____. Constituição de 1988.
- _____. Decreto nº 4.682 de 1923.
- _____. Emenda Constitucional nº 20 de 1998.
- _____. Emenda Constitucional nº 42 de 2003.
- _____. Emenda Constitucional nº 47 de 2005.
- _____. Lei 12.546 de 2011.
- _____. Lei 8.661 de 1993.
- _____. Lei Orçamentária Anual. 2010 a 2015.
- _____. Medida Provisória nº 540 de 2011.
- _____. Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011. Exposição de Motivos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Exm/EMI-122-MF-MCT-MDIC-Mpv540.htm. Acesso em: 03/08/2015.
- _____. Medida Provisória nº 651 de 2014.
- _____. Medida Provisória nº 664 de 2014.
- _____. Medida Provisória nº 665 de 2014.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial nº 168/2015.
- _____. PDP. Balanço de Atividades. 2011. Disponível em: http://abdi.com.br/Relatrios/Resumo%20Executivo_vers%C3%A3o%20final.pdf. Acesso em: 03/08/2015.
- _____. PITCE. Diretrizes da PITCE. 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Crescimento e desenvolvimento econômico. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, junho/2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil? Trabalho apresentado ao IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, março/2008.
- _____. N. Existe doença holandesa no Brasil? In: Doença Holandesa e Indústria. Editora FGV, 2010.
- BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. In: Alcock, P.; Powell, M. Welfare Theory and Development. SAGE Publications, 2011.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. especial, dezembro/ 2012.
- _____. CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. 2014. In: 2º Congresso Internacional do Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro, 18/08/2014. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1174. Acesso em: 03/08/2015.

CANO, W; SILVA, A. L. G. da. Política industrial do governo Lula. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 181, julho/2010.

CARDOSO JR., J. C. O estado brasileiro e o desenvolvimento nacional: novos apontamentos para velhas questões. In: Cardoso Jr., J. J. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CARVALHO, L; KUPFER, D. Estratégia de desenvolvimento industrial. In: Comin, A.; Assis, S.; JORGE, M. (Org.). Desafios da política industrial no Brasil do século XXI. Desafios da política industrial no Brasil do século XXI. Brasília: Instituto Euvaldo Lodi, 2009.

_____. Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira. Revista de Economia Política, V. 31, n. 4 (124) outubro-dezembro/2011.

CHAMI, J. O setor externo brasileiro no século XX. In: In: IBGE Estatísticas do século XX, 2006.

CHANG, H. Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. Londres: Anthem Press, 2002.

Confederação Nacional da Indústria (CNI). “92% dos empresários defendem que desoneração da folha seja permanente”. 04/02/2014. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/.2014/02/1,31891/92-dos-empresarios-defendem-que->

_____. Coeficientes de penetração e exportação a preços de 2007. Disponível em IPEADATA. 2015.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J. P. org. Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (Coord.). Estudo da competitividade da indústria brasileira. Relatório Final. Campinas: UNICAMP, 1993.

DE NEGRI, F.; ALVARENGA, G. V. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. Radar n. 13, IPEA, abril/2011.

DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. Evolução recente dos indicadores de produtividade no Brasil. Radar n. 28, IPEA, agosto/2013.

_____. Os dilemas e os desafios da produtividade no Brasil. In: Produtividade no Brasil- Desempenho e determinantes, v. 1, IPEA/ABDI. 2014.

DELGADO, I. G. Empresariado, Reformas Econômicas, Custo Brasil e Política Social. XXV Encontro Anual da ANPOCS. 2001.

desoneracao-da-folha-seja-permanente.html. Acesso em: 03/08/2015.

DRUCK, M. Globalização e Reestruturação Produtiva: o Fordismo e/ou Japonismo. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 19, nº 2, abril-junho/1999.

EUROFOUND. Social dumping. Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/social-dumping>. Acesso em: 02/08/2015.

EVANS, P. *Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp para a obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas. 2005.

_____. Ameaça à Seguridade Social. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 02/09/2012.

_____. Política econômica ortodoxa e a nova rodada de supressão de direitos. Entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos. 2015. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/540356-politica-ortodoxa-e-a-nova-rodada-de-supressao-de-direitos-entrevista-especial-com-eduardo-fagnani->. Acesso em: 03/08/2015.

FAGNANI, E.; FONSECA, A. Introdução. In: *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. Fonseca, A.; Fagnani, E. (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FAGNANI, E.; VAZ, F. T. Previdência e Seguridade Social: velhos mitos e novos desafios. In: *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. Fonseca, A.; Fagnani, E. (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 2.

FAJNZYLBBER, F. Competitividad Internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, n. 36, Santiago, 1988.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). *Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo*. Junho/2011a.

_____. Encargos trabalhistas sobre folha de salários no Brasil: impactos e efeitos potenciais da sua desoneração. Julho/2011b.

_____. Por que reindustrializar o Brasil?. Agosto/2013.

_____. *Panorama da indústria de transformação brasileira*. 3ª Ed. 2014.

FEIJÓ, C.; CARVALHO, P.; ALMEIDA, J. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil? IEDI, 2005.

FELIPE, J.; KUMAR, U. Unit labor Costs in the Eurozone: the competitiveness debate again. Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper n. 651. Nova Iorque, 2011.

FIORI, J. L. Para uma economia política do Estado brasileiro. *Textos para discussão IESP*, n. 11, São Paulo, 1993.

Fundo Monetário Internacional (FMI)/International Monetary Fund (IMF). *World Economic Outlook Database*. 2015.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 1959. Capítulos 31-33.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. *Subdesenvolvimento e Dependência: as conexões fundamentais*. 1973.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974

_____. Estado e Empresas transnacionais na industrialização periférica. *Revista de Economia Política*, v.1, n.1, janeiro-março, 1981.

G1. “Mantega anuncia que desoneração da folha será permanente”. 27/05/2014.

GENTIL, D. L. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005. Tese de Doutorado apresentada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Reforma tributária, desoneração da folha e o arranjo fiscal atual. *Fundação ANFIP, revista Tributação & Cidadania*, n. 4, agosto/2011.

GENTIL, D.; ARAÚJO, V. L. de. Avanços, recuos, acertos e erros: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional. IPEA, *Textos para discussão* n. 1602, março/2011.

_____. Mais além da macroeconomia de curto prazo. UFF, *Textos para discussão* n. 289, outubro/2012.

_____. Macroeconomia, indústria e seguridade social: perspectivas e constrangimentos. 2013a. In: *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. Fonseca, A.; Fagnani, E. (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 1.

_____. O desempenho econômico da América Latina na primeira década do século XXI. 37º Encontro Anual da ANPOCS. 2013b.

_____. Transição Demográfica sem catastrofismo. CORECON-RJ/SINDECON-RJ, *Jornal dos Economistas*, nº 292, novembro/2013. 2013c.

_____. Desempenho econômico do Brasil no período pós-2011: colapso do modelo de crescimento e permanência dos entraves estruturais. XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association. 2015.

GUERRIERO, I. R. A recente política industrial brasileira: Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior. XVIII Encontro Nacional de Economia Política, Rio de Janeiro, 2012.

HAVIK, K; MC MORROW, K. Global Trade Integration and Outsourcing: How Well is the EU Coping with the New Challenges? *Economic Papers* nº 259. European Commission, 2006.

HERMANN, J. Auge, Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: Giambiagi, F.; Villela, A.; Castro, L. B. de; Hermann, J. (Orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HERMANN, J.; GENTIL, D. L. Condicionantes e Limites Macroeconômicos dos Gastos Sociais: uma análise do período 2003-2012 no Brasil. Artigo apresentado no Seminário “Challenges and Limits of Redistributive Policies in Latin America”. 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil*. Comunicado da Presidência, n. 23, julho/2009.

_____. *Gastos Tributários do governo federal: um debate necessário*. Comunicados do IPEA, n. 117, outubro/2011. (2011a).

_____. Como anda o investimento público no Brasil? IPEA, Comunicados do IPEA, n. 126, dezembro/2011. (2011b)

_____. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. IPEA, Comunicados do IPEA, n. 155, setembro/2012a.

_____. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica, n. 9, setembro/2012b.

_____. Produtividade no Brasil nos anos 2000-2009: análise das Contas Nacionais. Comunicados do IPEA, n. 133, fevereiro/2012. 2012c.

_____. Produtividade no Brasil - Desempenho e determinantes. v. 1. 2014.

_____. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 23, 2015a.

_____. Base de dados IPEADATA. 2015b.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, vol. 40, n. 1, 1993.

Jornal O Estado de São Paulo. Governo Dilma registra déficit de R\$ 17,2 bi em 2014, pior resultado desde 1997. 29/01/2015.

Jornal Valor Econômico. Governo anuncia corte no orçamento de quase R\$ 70 bilhões. 22/05/2015.

Jornal Valor Econômico. Levy: meta de superávit para estabilizar a dívida é de 2% do PIB. 28/11/2014.

JUNIOR, J. R. T.; GALINARI, R.; MONTANO, P. F.; SILVA, J. G. DA. Indústrias tradicionais de bens de consumo no Brasil: desafios e oportunidades. In: BNDES 60 anos: perspectivas setoriais. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. v. 2.

KEYNES, J. *The general theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan, 1936.

KHAIR, A. *A questão fiscal e o papel do Estado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

KRUGMAN, P. *The Conscience of a Liberal*. Nova Iorque: Norton, 2007.

KUPFER, D. *Política industrial*. Econômica, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2. 2003.

LAFFONT, J. J.; MASKIN, E. *The Theory of Incentives: an overview*. In: *Advances in Economic Theory (invited lectures from the 4th World Congress of the Econometric Society)*. Cambridge University Press, 1982.

LAMONICA, M; FEIJÓ, C. Indústria de transformação e crescimento: uma interpretação para o desempenho da economia brasileira nos anos 1990 e 2000. In: *Revista Economia & Tecnologia*, v. 9, n. 1, janeiro-março/2013.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *Política Econômica em Foco*, n. 7, novembro/2005-abril/2006.

LAVINAS, L. A Estrutura do Financiamento da Proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social. In: C.S. Dedecca; M. W. Proni. (Org.). *Economia e Proteção Social: textos para estudos dirigidos*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.

_____. Desafíos de la política social de Brasil: cómo mantener el crecimiento económico con inclusión social?. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 135-136, p. 199-213-213, 2012.

_____. Latin America: anti-poverty schemes instead of social protection. DesiguALdades.net, Working Paper n. 51, agosto/2013a.

_____. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. 2013b. In: Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. Fonseca, A.; Fagnani, E. (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 1.

_____. A long way from tax justice: the brazilian case. Working Paper 22, Global Labour University, 2014.

_____. Brasil 2000: mais consumo, pouca redistribuição. 2015 (no prelo).

LAVINAS, L. CORDILHA, A. CRUZ, G. Assimetrias de gênero no mercado de trabalho brasileiro: rumos da formalização. MAGE, Document de travail du Mage, Travail, care et politiques sociales: débat Brésil-France, Paris, dezembro/2014.

LAVINAS, L.; CORDILHA, A. É possível enfrentar o déficit fiscal combatendo a desigualdade? Recuperando o papel da política tributária. Carta Maior, 08/05/2015.

LAVINAS, L.; SIMÕES, A. Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: the Turning Point of the 21st Century. A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution, Burlington: Ashgate, 2015 (no prelo).

LAVINAS, L; STORPER, M. (coord.) Trajetórias para a economia do aprendizado: os novos mundos de produção do Nordeste. I Relatório Parcial. 1999.

LIPIETZ, A. Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism. Londres: Verso, 1987.

_____. As relações capital-trabalho no limiar do século XXI. Fundação de Economia e Estatística, Ensaio FEE 12, Porto Alegre, 1991.

_____. O Mundo do Pós-Fordismo. Fundação de Economia e Estatística, Indicadores Econômicos, Porto Alegre, v. 24, nº. 4, 1997.

_____. The Fortunes and Misfortunes of Post-Fordism. In: Albritton et. al. (orgs.). Booms, Crises and Globalizations. Ed. Palgrave, 2001. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/search?q=lipietz,%20a.%20The%20fortunes>. Acesso em: 02/08/2015.

_____. Fears and Hopes: The Crisis of the Liberal-productivist model and its Green alternative. 2011. Disponível em: http://lipietz.net/IMG/pdf/Fears_Hopes_final.pdf. Acesso em: 02/08/2015.

MACIEL, M. S. Dependência de trajetória na concessão de incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária. Dissertação apresentada ao IUPERJ/CEFOP para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Brasília, 2009.

MALAN, P.; BONELLI, R. Os limites do possível: Notas sobre balanço de pagamentos e indústria na segunda metade dos anos 70. Pesquisa e Planejamento Econômico, 6 (2), Rio de Janeiro, agosto/1976.

MANCUSO, W.; GONÇALVES, M.; MENCARINI, F. Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988-2006). (versão em PDF). 2010.

MANCUSO, W.; Moreira, D. Benefícios Tributários valem a pena? Um estudo sobre a formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, março/2013.

Marconi, N.; ROCHA, M. Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio. Texto para discussão n. 1681, IPEA, Rio de Janeiro, dezembro/2011.

MARIOTTO, F. O conceito de competitividade da empresa: uma análise crítica. *Revista de Administração de Empresas São Paulo*, 31 (2), abril-junho/1991

MARTINS, M. I. C.; MOLINARO, A. Reestruturação produtiva e seu impacto nas relações de trabalho nos serviços públicos de saúde no Brasil. *Revista Ciência e Saúde coletiva*, v.18, nº 6, Rio de Janeiro, junho/2013.

MARTINS, S. P. Direito da seguridade social. São Paulo: Atlas, 2002.

MEDEIROS, C. A. de. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e América Latina. 1997

_____. Estratégias nacionais de desenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, 2013.

MESA-LAGO, C. El desarrollo de la Seguridad Social en America Latina. 1985.

MIGUEZ, T.; MORAIS, T. Produtividade do trabalho e mudança estrutural: uma comparação internacional com base no World Input-Output Database (WIOD) 1995-2009. In: Produtividade no Brasil - Desempenho e determinantes, v. 1, IPEA/ABDI. 2014.

Ministério da Fazenda (MFAZ). Desoneração da Folha de Pagamentos: Perguntas e Respostas. 2012. Disponível em: <http://www1.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2012/cartilhadesoneracao.pdf>. Acesso em: abril/2014.

_____. Informativos econômicos da SPE. Carga Tributária Líquida. Dezembro/2014.

_____. Nota de análise sobre a desoneração da folha. Abril/2015. (2015a)

_____. Nota Explicativa da Medida Provisória 669/2015. (2015b)

Ministério da Previdência Social (MPS). Resultado do RGPS. 2008 a 2015.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Setores de calçados, têxtil e confecções e gemas e joias têm primeira reunião do conselho de competitividade. 16/04/2012. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=2¬icia=11465>. Acesso em: 03/08/2015.

_____. PBM. Balanço Executivo. 2012. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201210/9bae65238065af17868348311481902c.pdf>. Acesso em: 03/08/2015.

_____. PBM. Site do Plano. 2015. Disponível em: www.brasilmaior.mdic.gov.br/. Acesso em: 03/08/2015.

_____. PDP. Site do Plano. 2015. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>. Acesso em: 03/08/2015.

_____. Estatísticas de Comércio Exterior (Base de dados). 2015. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>. Acesso em: 25/07/2015.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). PAC. Site do PAC. Disponível em: www.pac.gov.br. Acesso em: 03/08/2015.

_____. Portaria n. 168, de 22 de maio de 2015.

_____. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Informações Orçamentárias. Resultado primário da Seguridade Social. 2015.

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Cadastro Geral de Empresas (CAGED). Portal do Trabalho e Emprego, Dados e Estatísticas, acesso on line às bases estatísticas. 2015.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4 (124), outubro-dezembro/2011.

MUSGRAVE, R. A. *The Theory of Public Finance: a Study in Public Economy*. 1959.

_____. *Teoria das Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 1976.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1 (109), janeiro-março/2008

NAVARRO, V. Produção e estado de bem-estar: O contexto das reformas (1991). In: *Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo*. Laurell, A. (org.). São Paulo: Cortez, 1997.

NOLASCO, L. Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo,35915.html>. Acesso em: 03/08/2015.

NORONHA, E. G.; DE NEGRI, F.; ARTUR, K. . Custos do trabalho, direitos sociais e competitividade industrial. In: De Negri, J. A.; De Negri, F.; Coelho, D.. (Org.). *Tecnologia, exportação e emprego*. 1ª ed. Brasília: IPEA, 2006.

OCKÉ-REIS, C. O. Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil: eliminar, reduzir ou focalizar? In: *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. v. 1.

OFFE, C. Competitive party democracy and the Keynesian welfare state: Factors of stability and disorganization. *Policy Sciences*, v. 15, Issue 3. 1983.

OHLIN, G. *Interregional and International Trade*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1933.

OLIVEIRA, T. Ajuste fiscal e mercado de trabalho. *Plataforma Política Social, Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 18, 2015.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 2, abril-junho/2010.

Organização Internacional do Trabalho (OIT)/International Labor Organization (ILO). *A fair globalization: creating opportunities for all*. 2004.

_____. *Key Indicators of the Labour Market*, 8ª Edição. 2014. Disponível em: www.kilm.ilo.org. Acesso em: 24/07/2015.

Organização Mundial de Comércio (OMC)/World Trade Organization (WTO). Statistics Database, Time series on international trade. 2015.

PAIVA, L.; ANSILIERO, G. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos: uma solução à procura de problemas. Planejamento e políticas públicas, n. 32, janeiro-junho/2009.

PAULA, R., TESSMANN, D., SILVA, K. Estado e comunicação social: o debate inacabado do desenvolvimento social brasileiro – uma construção interrompida. JUDICARE, v. 7, n. 1, 2015.

PINTO, A. Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. 1970.

_____. A CEPAL e o problema do progresso técnico. Estudos Cebrap, São Paulo, v. 18, 1976.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. The Second Industrial Divide. New York: Basic books, 1984. Cap. 10.

PIRES, M. C. C. Multiplicadores Fiscais no Brasil: uma contribuição ao debate sobre políticas fiscais anticíclicas. 2009.

POCHMANN, M. Economia Global e a Nova Divisão Internacional do Trabalho. In: IV Encuentro sobre Economía Social, Panamá, 2000. Disponível em: <http://decon.edu.uy/network/panama/POCHMANN.PDF>. Acesso em: 02/12/2014.

_____. A transnacionalização da terceirização na contratação do trabalho. Campinas, 2007. Disponível em: http://www.cnts.org.br/public/arquivos/Pesquisa_TG_Pochmann.pdf. Acesso em: 02/08/2015.

POLANYI, K. The Great Transformation. 1944.

Portal da Transparência. 2015. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/>. Acesso em: 03/08/2015.

Portal Siga Brasil. Orçamento Anual. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>. Acesso em: 03/08/2015.

PORTER, M. Competição: Estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999. Capítulo 6.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. 1949. In: Bielschowsky, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: CEPAL/COFECOM/Record, 2000.

RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Benefícios Tributários, 1994-2002 (anos de publicação).

_____. Demonstrativo dos Gastos Tributários, 2003-2014a (anos de publicação).

_____. Desonerações Instituídas. 2010 a 2015. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/desoneracoes-instituidas>. Acesso em: 03/08/2015.

_____. Análise da arrecadação. 2014b.

_____. Grandes Números. 2014c.

_____. Desoneração da Folha, Dados do site. 2015a. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/renuncia-fiscal-setorial/relatorio-das-desoneracoes/DesoneraodafolhaatMAR201520_07_2015.xlsx Acesso em: 03/08/2015.

_____. Perguntas e Respostas – SIMPLES Nacional. 2015b. Disponível em: <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Perguntas/Perguntas.aspx>. Acesso em: 03/08/2015.

REZENDE, F.; CUNHA, A. Rumos e Caminhos para a Reforma Orçamentária. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. (orgs.): A Reforma Esquecida: Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RIBEIRO, J.; MOSTAFA, J.; SILVEIRA, F.; SOARES, S. Desoneração de folha de pagamentos: breves lembretes e comentários. In: Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão / organizadores: José Aparecido Carlos Ribeiro, J.; Luchiezi Jr., A.; Mendonça, S. (orgs.) Brasília: IPEA/SINDIFISCO/DIEESE, 2011.

RICARDO, D. Principles of political economy and taxation. Londres: John Murray, 1817.

ROWTHORN, R. The Impact on Advanced Economies of North-South Trade in Manufacturing and Services. Revista de Economia Política, v. 25, n. 2 (98), abril-junho/2005

RODRIGUES, R. A política tributária precisa de um sacolejo. 2013. Instituto Alvorada. Disponível em: <http://institutoalvorada.org/a-politica-tributaria-brasileira-precisa-de-um-sacolejo-urgente-por-robson-rodrigues/>. Acesso em: 03/08/2015.

RODRIGUEZ, O. O Estruturalismo Latino-Americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira – CEPAL. 2009. Capítulo 5

SALERNO, M.; DAHER, T. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas. 2006.

SALVADOR, E. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?. Observatório da Cidadania, 2007.

_____. Os falsos mitos da desoneração da folha de pagamento, Fundação ANFIP, Boletim Tributação & Cidadania, n 2, março/2011.

_____. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. UEL, I Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais, abril/2012.

_____. As Consequências das Renúncias Tributárias no Financiamento da Seguridade Social no Brasil. Plataforma Política Social, Revista Política Social e Desenvolvimento, n. 19, maio/2015.

SANTOS, A.; CORREA, A.; ALEXIM, F.; PEIXOTO, G. Deslocamento de empresas para os estados do Ceará e da Bahia: o caso da indústria calçadista. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 15, março/2002.

SCHERER, C. A Desoneração da Folha de Pagamentos: Avaliar para não Perder. Tributação em Revista, SINDIFISCO Nacional, n. 63, julho-dezembro/2012.

SCHOLTE, J. A. The Sources of Neoliberal Globalization. 2005.

Senado Federal. Notícias. Renan diz que MP que aumenta impostos é inconstitucional. 03/03/2015. (2015a)

_____. Sumário Executivo de Medida Provisória Medida Provisória nº 669/2015. (2015b)

_____. Superávit. 2015c. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso em: 03/08/2015.

Serrano, F.; Summa, R. Política Macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na Economia Brasileira dos anos 2000. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2011.

Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (SINDIFISCO NACIONAL). Financiamento da Seguridade Social: do “Déficit” da Previdência ao Superávit da Seguridade. Nota Técnica n. 21, setembro/2010.

SQUEFF, G. C.; Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro. Texto para discussão n. 1747, IPEA, junho/ 2012.

SQUEFF, G.; DE NEGRI, F. Produtividade do trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000. In: Produtividade no Brasil - Desempenho e determinantes, v. 1, IPEA/ABDI. 2014.

STIGLITZ, J. Globalization and its discontents. Nova Iorque/Londres: Norton, 2002.

STUHLBERGER, L. 2015 vai ser o ano de Jó. Entrevista ao Jornal Valor Econômico, 19/01/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/financas/3864908/stuhlberger-2015-vai-ser-o-ano-de-jo>. Acesso em: 03/08/2015.

SUZIGAN, W.; Experiência histórica de política industrial no Brasil. Revista de Economia Política, v. 16, n. 1 (61), janeiro-março/1996.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. Revista de Economia Política, v. 26, n. 2 (102), abril-junho/2006.

TAVARES, M. C. da. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. 1964. In: Bielschowsky, R. (org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.

_____. O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América latina - o caso do Brasil. 1977. In: Sicsú, J; Portari, D. (orgs.) Desenvolvimento e igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

_____. Baixos salários e competitividade externa. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 29/08/1993. In: Artigos de Maria da Conceição Tavares. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 14, nº 2, abr/jun 1994.

TAVARES, M. da C.; SERRA, J. Além da estagnação: da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Tesouro Nacional. Política Fiscal. 2015. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/sobre-politica-fiscal. Acesso em: 03/08/2015.

The Conference Board. Total Economy Database. 2015.

Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo. 2013 a 2015 (anos de publicação).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report, 2014.

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Relatório de desenvolvimento Industrial, 2013.

_____. Industrial Statistics Database. 2015.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report, 2013.

_____. UNCTADStat. 2015.

VILELLA, L. Tax expenditure: how to measure the erosion of the tax base. Inter-American Center of Tax Administrations, 40th General Assembly, Florianópolis, 2006.

WELLER, J.; GELDEREN, M.V. Flexibilidade dos mercados de trabalho: as variáveis trabalhistas diante do crescimento econômico. In: Bensusán, G. (org.) Instituições trabalhistas na América Latina: desenho legal e desempenho real. Rio de Janeiro: Revan, 2006

ZOCKUN, M. (coord.). Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado. FIPE, Texto para Discussão n. 3, março/2007.

ANEXO 1: COMPARAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE CUSTO DO TRABALHO E DESEMPENHO ECONÔMICO (DADOS E METODOLOGIA)

1. A classificação da OIT (2014) apresenta dados para 34 países, separados nas seguintes regiões: “Economias Desenvolvidas e União Europeia” (4 sub-regiões: União Europeia, América do Norte, Outras economias desenvolvidas e Europa Oriental), “Ásia & Pacífico” (2 sub-regiões: Ásia Oriental e Sudeste Asiático) e “América Latina & Caribe” (2 sub-regiões: América Central e América do Sul). De forma a ampliar o número de observações, foram posteriormente adicionados mais dois grupos: “Outras economias asiáticas” e “outras economias latino-americanas”.

2. O estudo foi dividido em dois grandes períodos, 1980-2001 (quadro 1) e 1995-2013 (quadro 2), tendo em vista a necessidade de se utilizar fontes diferentes para os custos do trabalho (Banco Mundial para o primeiro período e Organização Internacional do Trabalho para o segundo). Os quadros abaixo apresentam o agrupamento de países, os indicadores, as fontes e observações metodológicas para cada período. As linhas relativas aos grupos correspondem às médias dos países ou sub-grupos que compreendem.

Crescimento do PIB e da Indústria, Exportações e Condições de Trabalho, países selecionados, 1980-2001												
	PIB (crescimento médio anual, %)		Indústria (crescimento médio anual, %)		Exportações de manufaturados (% exportações totais, média anual)		Horas médias trabalhadas por semana		Custo por trabalhador na manufatura (US\$/ano)		Produtividade do Trabalho por pessoa empregada (2014 US\$ PPP)	
	80-90	90-01	80-90	90-01	80-90	90-00	80-84	95-99*	80-84	95-99*	80-84	95-99
<i>1. Economias Desenvolvidas & União Europeia</i>	2,6	2,7	2,5	1,9	66	72	39	38	11.145	21.915	54.666	70.193
1.1 União Europeia	2,4	2,5	2,1	1,7	70	76	39	38	9.760	19.581	51.415	66.849
Áustria	2,3	2,2	1,8	2,8	86	88	33	32	11.949	28.342	59.553	81.345
Bélgica	2,1	2,2	2,4	2,0	nd	nd	nd	38	12.805	24.132	73.187	93.125
República Tcheca	nd	1,2	nd	-0,3	nd	85	43	43	2.306	3.815	33.216	42.038
Dinamarca	2,0	2,4	2,0	2,2	56	59	nd	37	16.169	29.235	60.110	79.260
Estônia	2,2	0,2	nd	-1,9	nd	65	nd	nd	nd	nd	21.981	29.041
Finlândia	3,3	2,9	3,3	4,8	77	83	nd	38	11.522	26.615	48.246	75.017
França	2,4	1,9	1,4	1,5	71	79	40	39	18.488	nd	65.089	83.208
Alemanha	2,3	1,5	1,1	0,0	86	86	41	40	15.708	33.226	56.695	78.508
Grécia	0,9	2,4	1,3	1,0	51	50	39	41	6.461	12.296	51.314	61.746
Hungria	1,3	1,9	0,2	3,8	65	73	35	33	1.410	3.755	36.177	42.403

Irlanda	3,2	7,7	nd	nd	63	75	41	41	10.190	22.681	52.842	87.875
Itália	2,5	1,6	1,8	1,2	85	88	nd	32	9.955	34.859	69.408	90.646
Holanda	2,4	2,9	1,6	1,7	53	62	40	40	18.891	34.326	68.867	80.253
Polônia	nd	4,5	nd	4,2	65	69	36	33	1.682	1.714	25.163	34.362
Portugal	3,2	2,7	3,4	3,0	75	83	39	40	3.115	6.237	39.405	52.251
Eslováquia	2,0	2,1	2,0	-2,1	nd	83	43	40	2.306	1.876	nd	38.997
Espanha	3,1	2,7	2,7	2,3	71	76	38	37	8.276	19.329	58.578	76.997
Suécia	2,5	2,1	2,8	3,6	80	83	36	37	13.038	26.601	54.009	74.061
Reino Unido	3,2	2,7	3,3	1,3	71	81	42	40	11.406	23.843	51.638	68.996
1.2 América do Norte	3,4	3,3	3,0	3,4	61	70	39	40	18.407	28.666	66.427	82.398
Canadá	3,2	3,1	2,9	3,1	54	62	38	38	17.710	28.424	62.251	74.570
Estados Unidos	3,5	3,4	3,0	3,7	67	78	40	41	19.103	28.907	70.602	90.227
1.3 Outras Economias Desenvolvidas	3,3	3,3	3,5	1,3	54	60	40	40	12.800	24.336	51.109	65.565
Austrália	3,5	3,9	3,0	3,0	15	24	37	39	14.749	26.087	64.288	80.212
Israel	3,5	4,7	nd	nd	83	91	36	36	13.541	21.150	46.463	58.613
Japão	4,1	1,3	4,1	-0,2	96	95	47	47	12.306	31.687	45.730	62.558
Nova Zelândia	1,9	3,1	3,4	1,0	23	30	39	39	10.605	18.419	47.956	60.879
1.4 Europa Ocidental (não-UE)	2,4	2,3	4,0	3,9	63	62	39	39	14.935	38.415	79.279	99.011
Noruega	2,8	3,5	4,0	3,9	33	31	33	35	14.935	38.415	79.662	113.604
Suíça	2,0	1,0	nd	nd	92	93	44	42	nd	nd	78.896	84.417
2. Ásia & Pacífico	6,7	6,6	6,7	7,5	63	84	48	46	2.610	8.810	20.949	37.679
2.1 Ásia Oriental	9,6	7,9	11,3	9,7	72	87	52	48	1.813	5.736	10.582	23.779
Coreia do Sul	8,9	5,7	11,4	6,3	91	91	52	48	3.153	10.743	18.820	42.249
China	10,3	10,0	11,1	13,1	52	82	nd	nd	472	729	2.343	5.308
2.2 Sudeste Asiático	3,9	5,4	2,2	5,2	55	81	47	45	3.408	11.884	31.317	51.579
Filipinas	1,0	3,3	-0,9	3,2	54	80	47	43	1.240	2.450	13.467	11.501
Cingapura	6,7	7,4	5,2	7,2	56	81	46	47	5.576	21.317	49.166	91.657
3. América Latina	1,0	3,2	0,6	3,0	37	54	42	43	6.873	9.693	35.402	34.754
3.1 América Central												
México	1,1	3,1	1,1	3,7	43	77	43	45	3.772	7.607	46.031	38.745
3.2 América do Sul	1,0	3,2	0,4	2,7	35	43	41	40	8.424	10.736	30.087	32.758
Argentina	-0,7	3,6	-1,3	2,9	25	31	41	40	6.768	7.338	36.056	39.775
Brasil	2,7	2,8	2,0	2,4	44	54	nd	nd	10.080	14.134	24.119	25.741

(cont.)

<i>4. Outras Economias.</i>												
<i>Asiáticas</i>	<i>5,6</i>	<i>5,5</i>	<i>6,6</i>	<i>7,1</i>	<i>37</i>	<i>63</i>	<i>47</i>	<i>48</i>	<i>1.441</i>	<i>2.143</i>	<i>10.403</i>	<i>17.126</i>
Índia	5,7	5,9	6,9	6,1	61	76	46	nd	1.035	1.192	4.264	6.032
Indonésia	6,1	3,8	7,3	4,8	15	47	40	43	898	3.054	10.140	15.193
Malásia	5,3	6,5	6,8	8,0	33	72	nd	nd	2.519	3.429	25.950	42.570
Sri Lanka	4	5,0	4,6	6,5	35	70	50	53	447	604	10.022	14.849
Tailândia	7,6	3,8	9,8	5,4	41	71	50	47	2.305	3.868	8.823	18.984
Vietnã	4,6	7,7	4,4	11,6	nd	44	nd	47	nd	711	3.222	5.129
<i>5. Outras Economias.</i>												
<i>Latinoamericanas</i>	<i>1,7</i>	<i>3,4</i>	<i>2,3</i>	<i>3,1</i>	<i>14</i>	<i>20</i>	<i>43</i>	<i>43</i>	<i>4.924</i>	<i>3.720</i>	<i>28.767</i>	<i>28.690</i>
Bolívia	-0,2	3,8	nd	3,7	3	19	nd	46	4.432	2.343	13.050	11.476
Chile	4,2	6,3	3,5	5,7	8	13	43	45	6.234	5.822	27.904	39.892
Colômbia	3,6	2,7	5,0	1,4	21	32	nd	nd	2.988	2.507	21.949	23.272
Paraguai	2,5	2,1	3,6	2,3	10	10	36	39	2.509	3.241	nd	nd
Peru	-0,1	4,3	0,1	5,0	13	16	48	nd	2.988	nd	25.989	18.464
Uruguai	0,5	2,8	-0,2	0,7	37	39	48	42	4.128	3.738	25.335	28.764
Venezuela	1,1	1,5	1,7	2,6	6	12	41	nd	11.188	4.667	58.373	50.272
6. Mundo	3,3	2,7	3,1	2,1	62	72	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Fonte: PIB, indústria, horas e custos do trabalho, Banco Mundial (2003); exportações, OMC (2015); produtividade, The Conference Board (2015). *Valores em itálico correspondem a 1990-1994. nd = não disponível. Valores dos grupos expressam a média para os países pesquisados. Horas médias trabalhadas por semana: horas efetivamente trabalhadas, pagas ou contratadas, para todos os trabalhadores em atividades não-agrícolas ou, quando indisponível, em manufaturas. Custo por trabalhador na manufatura: razão entre o total de compensações pagas pelos empregadores (salários diretos, ordenados, outras remunerações mais as contribuições de seguridade social) e o número de empregados do setor. Exportações: para República Tcheca e Eslováquia, dados a partir de 1993; para Estônia, 1995; para Vietnã, 1997; para Alemanha, 1980-1990 exclui Alemanha Oriental. Produtividade do trabalho por pessoa empregada expressa a razão entre o PIB e o número de trabalhadores, em US\$ PPP de 2014. “Mundo” inclui todos os países disponíveis, inclusive aqueles não listados.

Crescimento do PIB e da Indústria, Exportações e Condições de Trabalho, países selecionados, 1995-2013

	PIB (variação média anual, %)			Valor adicionado da indústria (variação média anual, %)			Valor adicionado da indústria como % PIB (média anual)			Exportações de manufaturados (% total exportado)			Horas trabalhadas por empregado/ano			Custo do trabalho na manufatura (US\$/hora)			Produtividade do Trabalho por pessoa empregada (2014 US\$ PPP)		
	1995-2000	2000-2010	2010-2013	1995-2000	2000-2010	2010-2013	1995-2000	2000-2010	2010-2013	1995-2000	2000-2010	2010-2013	1995-2000	2000-2010	2010-2013	1996-2000	2000-2010	2010-2012	1995-2000	2000-2010	2010-2013
<i>1. Economias Desenvolvidas & União Europeia</i>	3,7	2,3	1,2	3,8	1,7	1,9	30,1	28,3	26,7	74	73	68	1.758	1.726	1.708	18	24	32	70.965	79.826	840.66
1.1 União Europeia	3,9	2,3	0,8	4,3	1,8	1,5	30,4	28,2	26,4	78	78	74	1.747	1.723	1.691	17	23	29	67.619	76.962	81.511
Áustria	3,1	1,7	1,4	3,0	1,6	3,4	31,7	30,1	28,6	87	85	82	1.840	1.771	1.690	25	32	42	82.244	90.843	92.689
Bélgica	2,8	1,6	1,0	3,1	1,0	0,6	27,9	24,6	22,0	nd	80	73	1.568	1.562	1.567	29	40	53	93.904	101.973	104.511
República Tcheca	2,6	3,5	0,6	2,7	5,2	1,9	38,8	37,5	37,3	86	85	88	1.879	1.820	1.814	3	8	12	42.735	54.505	61.187
Dinamarca	2,9	0,9	0,6	2,9	-1,2	-0,1	25,6	24,9	21,8	63	65	64	1.554	1.574	1.547	24	37	38	80.128	87.440	90.126
Estônia	6,4	4,3	4,2	7,5	6,1	8,9	29,2	29,0	28,9	65	67	67	nd	1.965	1.897	nd	6	10	30.405	48.152	56.848
Finlândia	4,7	2,1	1,0	6,3	2,9	0,7	33,3	32,0	26,7	84	80	69	1.766	1.711	1.676	22	33	43	76.105	87.028	89.160
França	2,6	1,4	1,0	2,4	0,5	0,0	23,4	21,0	18,9	82	81	77	1.570	1.489	1.480	25	32	40	83.749	90.400	94.335
Alemanha	1,8	1,2	2,1	0,8	1,4	5,0	31,1	29,6	30,4	87	87	85	1.501	1.430	1.403	29	37	46	78.814	83.974	86.514
Grécia	3,2	2,3	-5,7	nd	-3,8	-9,3	nd	19,2	16,4	51	53	36	2.105	2.068	2.030	11	16	21	62.635	74.148	72.677
Hungria	2,7	2,2	0,5	6,7	2,3	6,6	31,2	30,4	31,0	79	86	84	2.021	1.986	1.941	3	6	9	42.861	54.122	58.720
Irlanda	10,2	3,3	0,2	11,1	3,5	nd	33,3	32,5	27,5	81	85	85	1.798	1.644	1.537	17	29	39	89.474	105.452	115.425
Itália	2,1	0,7	-0,5	1,5	-0,1	-0,8	28,7	26,6	24,5	89	86	81	1.869	1.817	1.765	19	27	35	91.133	91.539	88.834
Holanda	3,9	1,6	0,1	2,4	1,1	0,5	25,6	24,3	24,3	66	65	60	1.447	1.400	1.381	23	33	33	81.003	87.826	90.951
Polônia	5,7	4,0	3,0	6,4	5,0	8,2	33,2	30,8	31,6	76	81	77	nd	1.975	1.936	3	6	8	35.308	47.761	57.929
Portugal	4,3	1,0	-1,0	4,8	-0,2	-1,3	29,3	25,9	23,7	85	81	73	1.848	1.773	1.714	7	9	12	52.746	57.735	62.070
Eslováquia	3,8	4,5	2,5	3,7	6,2	1,3	36,3	36,3	34,9	83	85	85	1.826	1.775	1.795	3	7	11	39.724	54.171	66.223
Espanha	3,9	2,3	-0,8	3,9	0,8	-3,1	31,3	30,6	26,3	77	76	69	1.731	1.695	1.682	14	21	27	77.052	78.243	84.064
Suécia	3,6	2,4	3,0	6,2	3,2	5,0	28,9	27,4	25,6	83	81	75	1.652	1.611	1.631	25	34	48	75.036	87.636	94.066
Reino Unido	3,7	1,9	1,2	1,5	-0,4	0,2	28,7	23,8	21,0	83	78	69	1.723	1.674	1.644	20	28	30	69.706	79.330	82.375
1.2 América do Norte	3,9	2,0	2,3	4,3	0,4	4,8	27,7	25,9	23,8	72	68	59	1.811	1.771	1.744	21	28	36	83.450	93.429	99.312
Canadá	3,8	2,2	2,4	4,4	0,6	6,3	30,5	30,2	27,7	64	56	46	1.780	1.742	1.703	18	26	36	75.428	81.387	83.871
Estados Unidos	4,1	1,9	2,3	4,2	0,2	3,3	24,8	21,6	20,0	80	79	72	1.842	1.800	1.785	24	30	35	91.471	105.471	114.754
1.3 Outras Economias Desenvolvidas	3,5	2,6	2,7	1,8	1,9	3,1	28,7	26,8	26,0	61	59	54	1.869	1.811	1.777	16	20	30	66.154	72.043	75.579

(cont.)

Austrália	4,2	3,1	2,6	3,5	2,9	3,5	27,7	27,0	27,7	26	20	12	1.781	1.723	1.703	18	27	45	81.040	88.634	92.703
Israel	5,4	4,0	4,2	nd	nd	nd	nd	nd	nd	92	94	93	2.010	1.951	1.916	12	15	20	59.294	64.879	69.467
Japão	1,0	0,9	1,8	0,5	1,1	3,3	31,9	28,2	26,4	94	91	88	1.852	1.780	1.735	23	25	34	63.005	68.741	72.290
Nova Zelândia	3,3	2,6	2,0	1,4	1,6	2,6	26,5	25,2	23,8	31	30	22	1.831	1.792	1.753	11	15	23	61.278	65.920	67.855
1.4 Europa Ocidental (não-UE)	2,8	1,8	1,6	1,5	0,9	1,1	31,9	33,8	33,8	61	55	52	1.580	1.533	1.697	28	41	52	99.886	108.998	110.065
Noruega	3,8	1,6	1,3	3,3	-0,1	-0,7	35,6	40,9	40,9	30	21	16	1.476	1.422	1.419	26	42	47	114.548	125.414	124.453
Suíça	1,8	1,9	1,9	-0,3	1,9	2,8	28,1	26,6	26,6	92	88	87	1.684	1.644	1.976	31	40	56	85.223	92.582	95.677
2. Ásia & Pacífico	6,4	6,5	6,5	6,8	7,0	7,5	37,7	37,0	35,5	86	87	83	2.560	2.360	2.139	7	9	13	38.316	48.332	57.745
2.2 Ásia Oriental	7,9	7,5	6,3	8,4	8,7	7,3	42,1	41,8	42,0	88	91	90	2.560	2.360	2.139	8	11	14	24.351	33.773	43.132
Coreia do Sul	6,0	4,8	3,9	6,2	6,2	5,0	37,6	37,1	38,3	89	90	86	2.560	2.360	2.139	9	14	19	43.272	56.880	67.504
China	9,8	10,2	8,8	10,5	11,3	9,6	46,7	46,5	45,6	86	91	94	nd	nd	nd	7	8	9	5.431	10.665	18.759
2.3 Sudeste Asiático	4,9	5,5	6,6	5,3	5,4	7,8	33,3	32,3	29,1	85	84	75	nd	nd	nd	6	8	12	52.281	62.891	72.357
Filipinas	3,8	4,7	6,3	3,7	4,4	6,7	33,0	33,6	31,7	86	88	80	nd	nd	nd	1	1	2	11.680	13.553	15.992
Cingapura	5,9	6,2	6,9	6,8	6,3	8,8	33,6	31,0	26,5	84	79	70	nd	nd	nd	12	15	22	92.882	112.229	128.723
3. América Latina	2,5	3,1	4,1	2,1	2,7	3,3	28,3	31,2	30,7	56	52	46	2.027	1.927	2.144	6	6	11	34.864	35.157	36.780
3.1 América Central																					
México	3,3	2,1	3,6	3,7	1,3	2,5	34,1	34,9	35,6	82	78	73	2.306	2.272	2.239	4	6	6	39.294	42.353	41.876
3.2 América do Sul	2,1	3,7	4,4	1,2	3,4	3,8	25,3	29,4	28,3	44	40	33	1.888	1.755	2.048	7	7	13	32.649	31.559	34.232
Argentina	1,7	3,6	5,4	0,7	3,7	4,2	24,2	30,8	29,9	33	31	32	2.017	1.820	2.048	8	7	16	39.596	36.814	39.767
Brasil	2,4	3,7	3,4	1,8	3,1	3,3	26,5	28,0	26,6	54	48	34	1.759	1.689	nd	6	6	11	25.703	26.303	28.698
4. Outras Economias Asiáticas	4,8	5,6	6,0	6,3	5,7	5,7	35,8	38,1	37,7	66	64	61	2.258	nd	nd				17.199	20.214	23.967
Índia	6,3	7,2	6,7	6,3	7,8	4,2	26,2	27,3	26,3	76	70	60	nd	nd	nd	nd	nd	nd	6.136	8.091	12.032
Indonésia	2,2	5,2	6,2	3,4	4,2	5,1	44,0	46,2	46,6	49	43	36	nd	nd	nd	nd	nd	nd	15.057	17.039	21.134
Malásia	5,8	5,0	5,7	7,5	3,6	4,8	44,7	45,4	40,8	78	74	63	nd	nd	nd	nd	nd	nd	42.765	49.646	53.705
Sri Lanka	5,1	5,3	7,5	6,5	5,3	9,7	27,0	28,9	30,8	74	70	68	2.288	nd	nd	nd	nd	nd	14.984	17.432	22.584
Tailândia	2,1	4,4	4,3	3,0	5,4	4,1	40,7	43,5	43,4	73	74	72	2.228	nd	nd	nd	nd	nd	19.035	22.086	25.581
Vietnã	7,4	6,6	5,8	11,1	7,8	6,3	32,0	37,0	38,3	44	52	67	nd	nd	nd	nd	nd	nd	5.216	6.990	8.765
5. Outras Economias Latinoamericanas	2,8	3,7	5,4	1,4	3,0	4,1	34,0	35,8	36,8	20,5	17,4	11,7	nd	nd	nd				28.750	30.246	34.001
Bolívia	3,7	3,7	5,3	3,6	4,6	4,7	30,8	33,1	38,3	25	13	5	nd	nd	nd	nd	nd	nd	11.495	11.884	12.964

(cont.)

Chile	5,3	3,9	5,3	0,7	3,2	3,4	37,1	37,1	37,5	13	15	13	nd	nd	nd	nd	nd	nd	40.430	47.378	53.197
Colômbia	1,9	4,1	4,7	-1,1	3,2	4,3	29,7	32,5	36,8	31	34	18	nd	nd	nd	nd	nd	nd	23.094	23.237	25.546
Paraguai	1,5	3,0	7,4	2,3	1,1	4,1	34,8	34,3	29,3	7	7	8	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Peru	3,5	5,4	6,7	3,1	5,7	5,9	31,9	35,9	38,1	16	14	11	nd	nd	nd	nd	nd	nd	18.333	20.246	25.639
Uruguai	2,2	2,6	6,0	0,8	2,1	3,9	26,8	25,8	25,5	38	31	24	nd	nd	nd	nd	nd	nd	29.201	32.026	39.341
Venezuela	1,4	3,5	2,4	0,1	1,5	2,7	46,8	51,9	52,2	13	8	3	nd	nd	nd	nd	nd	nd	49.945	46.705	47.373
6. Mundo	3,4	2,7	2,9	3,1	2,6	4,4	nd	nd	nd	73	70	63	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Fonte: PIB e indústria, Banco Mundial (2015); exportações, OMC (2015); horas e custos do trabalho, OIT (2014); produtividade, The Conference Board (2015). nd = não disponível. Valores dos grupos expressam a média para os países pesquisados. Custo do trabalho na manufatura inclui pagamentos diretos, contribuições do empregador para o Seguro Social e outras taxas relacionadas ao trabalho, em valores convertidos pela taxa média de câmbio de cada ano; para China, valores do custo do trabalho correspondem a Taiwan; para Dinamarca, Holanda, Polônia e Noruega, dados a partir de 1997. Horas trabalhadas: para Suíça, somente até 2011; para Argentina e Brasil, valor de 1995-2000 corresponde a 1997, 2000-2010 corresponde a 1999 e 2010-2012 corresponde a 2012; para Sri Lanka e Tailândia, valores de 1995-2000 correspondem a 1994. Exportações: para Vietnã, dados a partir de 1997. Produtividade do trabalho por pessoa empregada expressa a razão entre o PIB e o número de trabalhadores, em US\$ PPP de 2014. “Mundo” inclui todos os países disponíveis, inclusive aqueles não listados.

ANEXO 2: ANÁLISE DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS (DADOS E METODOLOGIA)

1. A análise utilizou como fonte os “Demonstrativos de Benefícios Tributários“ (1998-2004) e os “Demonstrativos de Gastos Tributários (2005-2014) publicados anualmente pela Receita Federal do Brasil.
2. Como os dados são elaborados em forma de estimativa no ano anterior ao que se referem, sendo divulgados pela Receita em sua maioria no mês de agosto e sempre em valores nominais, os valores foram trazidos a valores constantes de 2014 utilizando como período de indexação o intervalo de agosto do ano anterior ao que se refere a estimativa até dezembro de 2014, de acordo com o índice IPCA-E, segundo a ferramenta de correção de valores “Calculadora do Cidadão” do Banco Central (<http://www.bcb.gov.br/?calculadora>).
3. As contribuições previdenciárias somente passam a ser divulgadas pela receita no demonstrativo referente a 2009, e até 2013 não são contabilizadas dentro dos gastos tributários totais pela instituição, que só começa a fazê-lo a partir de 2014. Para eliminar esta distorção, as contribuições previdenciárias foram somadas aos gastos tributários totais para os anos de 2009 a 2013.

Brasil, Gastos tributários estimados, 1997-2015 (milhões de Reais de 2014)																			
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1) Imposto de Importação	7.339	7.128	7.518	2.720	3.554	4.306	4.577	3.256	3.427	3.989	3.567	3.773	5.161	3.724	3.075	3.729	3.945	4.003	4.387
2) Imposto de Renda (IR)	27.613	29.835	25.869	33.376	31.740	31.223	27.900	23.565	25.555	28.950	35.819	46.971	51.499	62.227	59.443	76.828	86.145	87.277	89.651
2.a) IR Pessoas Físicas	15.850	20.359	20.813	27.479	25.994	26.438	19.737	9.400	10.373	10.102	11.719	16.451	15.854	16.295	21.902	38.572	43.264	38.378	38.596
2.b) IR Pessoas Jurídicas	1.675	9.377	4.960	5.867	5.702	4.741	8.116	14.017	14.986	18.692	23.952	30.391	35.431	45.092	36.622	37.702	42.241	42.673	44.263
2.c) IR retido na fonte	87	99	96	30	43	44	47	148	196	157	148	128	215	839	920	553	640	6.227	6.792
4) IPI	9.433	10.112	8.489	6.037	8.013	12.737	11.506	7.739	9.435	11.549	13.117	20.556	28.236	21.066	25.514	26.403	28.957	28.283	29.132

(cont.)

4.a) IPI - Operações Internas	5.591	6.046	5.546	3.975	5.857	10.257	9.112	6.537	8.197	9.426	10.787	17.084	24.247	18.703	22.665	22.511	25.286	24.369	24.922
4.b) IPI vinculado à Importação	3.842	4.066	2.943	2.063	2.156	2.479	2.394	1.202	1.238	2.123	2.330	3.473	3.989	2.362	2.849	3.892	3.670	3.914	4.210
5) IOF	473	108	55	205	348	361	449	414	425	683	915	915	1.629	1.122	1.688	1.934	2.227	2.150	2.556
6) ITR	nd	nd	nd	40	45	42	39	nd	34	33	33	38	39	42	33	37	37	37	37
7) PIS-PASEP	747	992	317	361	540	654	1.073	2.171	2.295	3.970	3.731	5.649	8.046	9.479	8.513	9.928	10.493	12.670	14.410
8) CSLL	41	633	302	6	1.149	1.271	1.297	1.348	3.523	4.134	4.644	6.849	8.666	11.357	7.587	8.503	10.179	10.125	10.721
9) COFINS	nd	107	nd	1.962	2.372	2.735	4.492	6.071	9.427	15.998	20.957	30.357	41.884	46.178	45.046	50.433	53.442	63.691	72.088
10) AFRMM	837	303	227	273	303	505	257	377	393	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1.312	1.493	1.772
11) CIDE	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1	152	136	176	nd	nd
12) Contribuição previdenciária	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	25.493	24.782	27.529	29.756	39.081	62.148	63.892
Gasto Tributário Total - GT ^(e)	46.483	49.217	42.776	44.982	48.063	53.833	51.590	44.940	54.514	69.306	82.782	115.109	170.653	179.978	178.580	207.687	235.993	271.878	288.645
Arrecad. Federal ^(e)	319.526	349.895	357.767	392.326	429.754	462.587	485.053	531.579	548.964	561.043	647.400	697.083	768.862	763.101	846.487	891.346	909.126	1.315.916	1.367.353
PIB ^(e)	2.521.195	2.656.220	2.533.175	2.848.224	3.177.931	3.024.465	3.033.918	3.213.015	3.222.881	3.486.486	3.609.319	4.154.225	4.536.967	4.533.572	5.065.011	5.530.713	5.760.424	5.707.184	5.859.459
GT (% Arrecad.)	14,5%	14,1%	12,0%	11,5%	11,2%	11,6%	10,6%	8,5%	9,9%	12,4%	12,8%	16,5%	22,2%	23,6%	21,1%	23,3%	26,0%	20,7%	21,1%
GT (% PIB)	1,8%	1,9%	1,7%	1,6%	1,5%	1,8%	1,7%	1,4%	1,7%	2,0%	2,3%	2,8%	3,8%	4,0%	3,5%	3,8%	4,1%	4,8%	4,9%

Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1998-2004) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2005-2014). Elaboração própria. ^(e) Estimativa. Valores deflacionados pelo IPCA-E (IBGE), de agosto do ano anterior ao ano de referência (mês de publicação dos demonstrativos) a dezembro de 2014.

Brasil, Gastos tributários por Função Orçamentária, 2003-2015 (% Gasto tributário total)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comércio e Serviços	19,7%	29,8%	25,8%	24,4%	25,3%	29,3%	31,6%	31,0%	27,3%	27,1%	29,0%	23,8%	26,9%
Trabalho	0,7%	8,0%	10,2%	8,6%	5,4%	11,9%	9,4%	10,3%	11,4%	11,5%	10,6%	17,8%	15,9%
Indústria	26,6%	23,7%	24,8%	22,8%	21,4%	19,8%	20,4%	19,6%	17,4%	15,2%	17,4%	10,1%	11,8%
Agricultura	2,9%	2,2%	2,3%	12,8%	11,9%	9,1%	8,3%	7,8%	8,3%	8,4%	7,7%	14,5%	9,9%
Saúde	8,8%	19,1%	16,0%	13,9%	14,7%	11,7%	12,3%	10,8%	11,6%	13,6%	12,3%	9,5%	8,9%
Assistência Social	0,3%	4,2%	6,3%	6,1%	7,1%	5,0%	3,9%	4,2%	4,8%	4,7%	4,7%	7,5%	7,5%
Ciência e Tecnologia	1,1%	2,3%	2,0%	2,0%	3,5%	2,6%	2,9%	2,6%	4,5%	3,6%	3,6%	5,4%	6,3%
Educação	2,7%	4,6%	5,7%	5,1%	5,1%	4,6%	4,0%	4,5%	4,3%	4,8%	4,7%	3,2%	3,3%
Habitação	0,6%	2,4%	2,1%	1,7%	2,1%	1,3%	1,7%	2,4%	2,7%	4,4%	4,4%	3,1%	3,3%
Energia	0,0%	0,1%	0,9%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	3,1%	2,9%	1,8%	0,9%	2,1%
Transporte	0,7%	1,2%	0,8%	0,1%	0,1%	1,6%	2,2%	2,9%	2,0%	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%
Cultura	1,5%	1,1%	1,5%	1,4%	1,8%	1,5%	1,4%	1,5%	1,5%	1,4%	0,9%	1,2%	1,3%
Comunicações	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,6%	0,4%	0,4%
Desporto e Lazer	0,0%	0,2%	0,4%	0,4%	0,1%	0,5%	0,5%	0,7%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Direitos da Cidadania	0,9%	1,3%	1,1%	0,6%	1,2%	0,6%	0,9%	1,0%	0,5%	0,6%	0,4%	0,5%	0,2%
Administração	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Defesa Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Organização Agrária	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gestão Ambiental	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Legislativa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Judiciária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Essencial à Justiça	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Segurança Pública	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Relações Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Urbanismo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Saneamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Encargos Especiais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Benefícios Não Classificados	33,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (2004) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2005-2014). Elaboração própria.

Brasil, Número de gastos tributários incluídos, excluídos e alterados por ano e principal justificativa de variação segundo a RFB, 1997-2015					
	Incluídos	Excluídos	Alterados	Não-contabilizados	Tendência em relação ao ano anterior e principal justificativa ressaltadas pela RFB*
1999	nd	nd	nd	nd	Redução. Justificativa econômica (ajuste fiscal com redução de benefícios tributários).
2000	nd	nd	nd	nd	Redução. Justificativa econômica (expiração de benefícios tributários dos anos 90).
2001	1	4	nd	nd	Redução. Justificativa não divulgada.
2002	5	4	nd	nd	Acréscimo. Justificativa não divulgada.
2003	19	0	1	4	Redução. Justificativa metodológica (melhor apuração do IRPF).
2004	1	1	1	6	Redução. Justificativa econômica (crescimento mais que proporcional do PIB e da arrecadação).
2005	0	1	1	8	Acréscimo. Justificativa metodológica (contabilização de renúncias relativas à COFINS e CSLL).
2006	22	1	4	18	Acréscimo. Justificativa econômica (instituição de novos benefícios tributários).
2007	0	2	14	26	Acréscimo. Justificativa econômica (expansão de benefícios tributários existentes).
2008	50	8	14	46	Acréscimo. Justificativa econômica (expansão de benefícios tributários existentes).
2009	19	3	nd	32	Acréscimo. Justificativa econômica (instituição de novos benefícios tributários).
2010	14	2	2	22	Acréscimo. Justificativa econômica (instituição e expansão de benefícios tributários) e metodológica (aprimoramento de fontes de informação).
2011	42	4	1	23	Acréscimo (em valores nominais). Justificativa econômica (instituição de novos benefícios tributários e expansão de existentes).
2012	23	20	1	26	Acréscimo. Justificativa econômica (instituição de novos benefícios tributários e expansão dos benefícios existentes) e metodológica (melhor apuração do IRPF).
2013	34	0	21	22	Acréscimo. Justificativa econômica (instituição de novos benefícios tributários e expansão dos benefícios existentes) e metodológica (melhor apuração do IRPF).
2014	30	4	3	15	Acréscimo. Justificativa econômica (instituição de novos benefícios tributários e expansão dos benefícios existentes) e metodológica (melhor apuração do IRPF).
2015	3	5	31	12	Acréscimo. Justificativa econômica (instituição de novos benefícios tributários e expansão dos benefícios existentes).

Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (2000-2004) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2005-2014). Elaboração própria. A Receita apresenta, em cada demonstrativo, uma breve análise das tendências observadas em relação aos benefícios tributários, em valores nominais, com relação ao PIB e à arrecadação esperada. A correção dos valores para dez/2014 realizada neste exercício explica eventuais divergências entre as tendências observadas pela instituição (a valores correntes) e as deste estudo (a valores constantes). Valores adaptados da lista presente nos demonstrativos, contabilizando individualmente cada desoneração segundo a política e tributo de referência.

Brasil, Modalidades de gastos tributários por tributo, 1997-2015																			
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015
II	13	14	12	9	9	8	9	6	5	7	7	7	9	9	14	12	15	16	15
IRPF	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	14	14
IRPJ	8	11	10	11	10	11	12	18	17	18	18	20	21	22	24	27	29	39	41
IPI Operações Internas	7	8	7	7	7	8	10	9	9	11	12	12	13	13	19	19	24	26	25
IPI Vinculado à Importação	13	15	12	9	8	8	9	6	5	7	7	7	9	9	15	14	18	19	18
IOF	4	1	1	4	4	4	5	5	5	6	6	6	6	7	5	6	6	8	8
PIS-PASEP	1	2	1	1	1	2	6	5	5	11	10	21	24	27	35	34	39	44	44
CSLL	2	5	5	2	3	3	3	3	5	7	7	6	6	6	7	8	8	17	17
COFINS	n.d.	n.d.	n.d.	1	1	2	6	5	6	5	11	22	25	28	36	35	40	52	52
Contr. previdenciária	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4	4	4	7	8	8	8

Fonte: Receita Federal, Demonstrativo de Benefícios Tributários (1998 - 2004) e Demonstrativo de Gastos Tributários (2005-2014). Elaboração própria. n.d. = não disponível.

*Aperfeiçoamentos metodológicos da Receita tiveram impacto significativo especialmente sobre IRPJ (2004) e IRPF/IRPJ (2014).

Brasil, Estimativa de renúncias a contribuições previdenciárias, 2009-2015 (milhões de Reais de 2014)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Simples Nacional	13.692	12.133	14.640	13.764	17.199	19.257	22.923
2. Entidades Filantrópicas	8.303	8.166	9.353	9.660	10.271	10.799	10.943
3. Exportação da Produção Rural	3.463	4.431	3.437	3.351	4.987	5.039	5.449
4. Copa do Mundo	-	-	-	n.i.	n.i.	n.i.	1
5. Microempreendedor Individual - MEI	-	-	-	505	577	667	1.375
6. Dona de casa	-	-	-	-	-	167	255
7. Olimpíadas	-	-	-	-	-	16	61
8. DFP (PBM): Tecnologia da Informação e Comunicação (TI/TIC)*	34	52	100	1.289	1.699	-	-
9. DFP (PBM): indústrias moveleiras, de confecções e artefatos de couro*	-	-	-	1.187	-	-	-
10. DFP (PBM): Indústrias da Transformação*	-	-	-	-	4.280	-	-
11. DFP (PBM): setor hoteleiro*	-	-	-	-	68	-	-
12. DFP (PBM)*	-	-	-	-	-	26.203	22.885
DFP-PBM (Total = 8+9+10+11+12)				2.476	6.047	26.203	22.885
Renúncias sobre contr. previdenciárias (Total =1+...+12)	25.493	24.782	27.529	29.756	39.081	62.148	63.892
Gastos Tributários, inclusive ren. prev. (Total)	170.653	179.978	178.580	207.687	235.993	271.878	288.645
Arrecadação Federal ^(e)	768.862	763.101	846.487	891.346	909.126	1.315.916	1.367.353
PIB ^(e)	4.536.967	4.533.572	5.065.011	5.530.713	5.760.424	5.707.184	5.859.459
<i>SIMPLES (% Renúncias Previdenciárias Totais)</i>	<i>54%</i>	<i>49%</i>	<i>53%</i>	<i>46%</i>	<i>44%</i>	<i>31%</i>	<i>36%</i>
<i>DFP-PBM (% Renúncias Previdenciárias Totais)</i>				<i>8%</i>	<i>15%</i>	<i>42%</i>	<i>36%</i>
<i>Renúncias previdenciárias (% Gastos Tributários Totais)</i>	<i>15%</i>	<i>14%</i>	<i>15%</i>	<i>14%</i>	<i>17%</i>	<i>23%</i>	<i>22%</i>
<i>DFP-PBM (% Gastos Tributários Totais)</i>				<i>1%</i>	<i>3%</i>	<i>10%</i>	<i>8%</i>
<i>DFP-PBM (% Arrecadação Federal)</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,7%</i>	<i>2,0%</i>	<i>1,7%</i>

Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários 2009-2015, Receita Federal. Elaboração própria. DFP (PBM) = Desoneração da Folha de Pagamentos do Plano Brasil Maior (MP 540/2011 e alterações posteriores). As diferentes rubricas da DFP se justificam por mudanças em seu método de divulgação nos diferentes demonstrativos. n.i. = não informado. ^(e) Estimado. Valores deflacionados pelo IPCA de agosto do ano anterior à renúncia (período de publicação da estimativa) a dezembro de 2014.

ANEXO 3: LISTA DE SETORES BENEFICIADOS PELA DESONERAÇÃO DA FOLHA DO PLANO BRASIL MAIOR

nº	Setor	Atividade	MP	Lei	Alíquota
1	Indústria	Couro e calçados	540	12.546/2011	*1%
2	Serviços	Call Center	540	12.546/2011	*2%
3	Serviços	TI & TIC	540	12.546/2011	*2%
4	Indústria	Confecções	540	12.546/2011	*1%
5	Indústria	BK mecânico	563	12.715/2012	1%
6	Indústria	Material elétrico	563	12.715/2012	1%
7	Indústria	Autopeças	563	12.715/2012	1%
8	Indústria	Fabricação de aviões	563	12.715/2012	1%
9	Indústria	Fabricação de navios	563	12.715/2012	1%
10	Indústria	Fabricação de ônibus	563	12.715/2012	1%
11	Indústria	Plásticos	563	12.715/2012	1%
12	Indústria	Móveis	563	12.715/2012	1%
13	Indústria	Têxtil	563	12.715/2012	1%
14	Serviços	<i>Design Houses</i>	563	12.715/2012	2%
15	Serviços	Hotéis	563	12.715/2012	2%
16	Indústria	Aves, suínos e derivados	PLV 18	12.715/2012	1%
17	Indústria	Pães e massas	PLV 18	12.715/2012	1%
18	Indústria	Medicamentos e fármacos	PLV 18	12.715/2012	1%
19	Indústria	Manutenção e reparação de aviões	PLV 18	12.715/2012	1%
20	Indústria	Outros - Núcleo de pó ferromagnético, gabinetes, microfones, alto-falantes e outras partes e acessórios de máquinas de escrever e máquinas e aparelhos de escritório	PLV 18	12.715/2012	1%
21	Indústria	Pedras e rochas ornamentais	PLV 18	12.715/2012	1%
22	Indústria	Brinquedos	PLV 18	12.715/2012	1%
23	Transportes	Transporte aéreo	PLV 18	12.715/2012	1%
24	Transportes	Transporte marítimo, fluvial e navegação de apoio	PLV 18	12.715/2012	1%

nº	Setor	Atividade	MP	Lei	Alíquota
25	Transportes	Transporte rodoviário coletivo	PLV 18	12.715/2012	2%
26	Indústria	Pescado	582	12.794/2013	1%
27	Indústria	Equipamentos médicos e odontológicos*	582	12.794/2013	1%
28	Indústria	Bicicletas	582	12.794/2013	1%
29	Indústria	Equipamento ferroviário	582	12.794/2013	1%
30	Indústria	Pneus e câmaras de ar	582	12.794/2013	1%
31	Indústria	Papel e celulose	582	12.794/2013	1%
32	Indústria	Vidros	582	12.794/2013	1%
33	Indústria	Fogões, refrigeradores e lavadoras	582	12.794/2013	1%
34	Indústria	Cerâmicas	582	12.794/2013	1%
35	Indústria	Tintas e vernizes	582	12.794/2013	1%
36	Indústria	Construção metálica	582	12.794/2013	1%
37	Indústria	Fabricação de ferramentas	582	12.794/2013	1%
38	Indústria	Fabricação de forjados de aço	582	12.794/2013	1%
39	Indústria	Parafusos, porcas e trefilados	582	12.794/2013	1%
40	Indústria	Instrumentos óticos	582	12.794/2013	1%
41	Serviços	Suporte técnico informática	610	12.844/2013	2%
42	Construção	Construção Civil	610	12.844/2013	2%
43	Comércio	Comércio Varejista	610	12.844/2013	1%
44	Indústria	Manutenção e reparação de embarcações	610	12.844/2013	1%
45	Indústria	Borracha	610	12.844/2013	1%
46	Indústria	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	610	12.844/2013	1%
47	Indústria	Cobre e suas obras	610	12.844/2013	1%
48	Indústria	Alumínio e suas obras	610	12.844/2013	1%
49	Indústria	Obras diversas de metais comuns	610	12.844/2013	1%
50	Indústria	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e instrumentos mecânicos e suas partes	610	12.844/2013	1%

(cont.)

nº	Setor	Atividade	MP	Lei	Alíquota
51	Transportes	Transporte Rodoviário de Carga	610	12.844/2014	1%
52	Transportes	Transporte Metroferroviário de Passageiros	610	12.844/2015	2%
53	Transportes	Transporte Ferroviário de Cargas	610	12.844/2016	1%
54	Transportes	Carga, Descarga e Armazenagem de Contêineres	610	12.844/2017	1%
55	Transportes	Empresas de construção e de obras de infra-estrutura	610	12.844/2018	2%
56	Transportes	Empresas jornalísticas	610	12.844/2019	1%
Vigência permanente para os setores desonerado**			651	13.043/2014	

Fonte: Ministério da Fazenda (2014). MP = Medida Provisória. PLV = Projeto de Lei de Conversão. *1,5% e 2,5%, até a Lei 12.715. **Exceto padaria/pastelaria e materiais têxteis de poliésteres.

ANEXO 4: ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE E EMPREGO (METODOLOGIA)

1. Para o câmbio real, foi utilizada a série da taxa real de câmbio Real/Dólar (1994=100) do Banco Central (<https://www3.bcb.gov.br/sgspub>), de janeiro de 2001 a abril de 2015. A base original foi alterada da média de 1994 (1994=100) para janeiro de 2001 (jan/2001=100).

2. Para as exportações e importações, os dados originais correspondem aos valores mensais em dólares correntes para os setores escolhidos (vide item 4), extraídos do sistema AliceWeb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (<http://aliceweb.mdic.gov.br/>), por código NCM (Nomenclatura Comum do MERCOSUL), para o período de janeiro de 2001 a abril de 2015. Os valores em dólares correntes foram multiplicados pela taxa nominal de câmbio Real/Dólar (item 2.1) e, em seguida, pelo indexador do IPCA correspondente a cada mês (item 2.2), encontrando assim valores em Reais constantes para abril de 2015. Sobre estes valores, foram calculados os índices acumulados de variação mensal com base em janeiro de 2001 (jan/2001=100) e, em seguida, foi feita a média móvel centrada para 13 meses deste índice (item 2.3). Os valores utilizados no trabalho correspondem a esta média.

2.1 A taxa nominal de câmbio utilizada para atualizar o preço das exportações e importações foi a média entre os valores de compra e venda da taxa nominal mensal de câmbio (Real/Dólar, média do período) do Banco Central (<https://www3.bcb.gov.br/sgspub>).

2.2 A indexação pelo IPCA foi feita com base na série de variação percentual mensal do IPCA disponibilizada pelo IPEADATA (www.ipeadata.gov.br), trazendo os valores nominais para Reais constantes de abril de 2015. Os valores de abril de 2015 foram multiplicados por 1 (um) e os demais foram multiplicados pelo indexador acumulado encontrado para cada mês. Para janeiro de 2001, por exemplo, este é:

	IPCA (variação mensal %)	Multiplicador	Indexador acumulado
Dez/2000	0,59	$[(0,59/100) + 1] = 1,0059$	$[1,0057 * 1,0046 * 1,0038 * \dots * 1] = 2,52$
Jan/2001	0,57	$[(0,57/100) + 1] = 1,0057$	$[1,0046 * 1,0038 * \dots * 1] = 2,51$
Fev/2001	0,46	$[(0,46/100) + 1] = 1,0046$	$[*1,0038 * \dots * 1] = 2,50$
Mar/2001	0,38	$[(0,38/100) + 1] = 1,0038$	$[...] = 2,49$
...
Abr/2015	0,71	$[(0,71/100) + 1] = 1,0071$	1

2.3 A média móvel centrada para 13 meses corresponde à média entre o valor do mês de referência, dos 6 meses anteriores e dos 6 meses posteriores ao mesmo.

2.4 As exportações e importações setoriais restringem-se a segmentos beneficiados pela desoneração da folha da Lei 12.546/2011, discriminados abaixo, podendo portanto divergir em relação a dados setoriais compostos utilizando outras metodologias para escolha dos ramos considerados.

Para a escolha das atividades que compõe o grupo de “vestuário” e “couro e calçados” na presente análise, foi escolhido o conjunto de segmentos simultaneamente (1) elencados como beneficiários da desoneração da folha pela lei 12.546/2011 e (2) classificados, nos dados de renúncia da medida do Ministério da Fazenda, sob as rubricas “vestuário” e “couro e calçados”; Esta necessidade de compatibilização deriva do fato de que a Lei 12.546 discrimina os setores beneficiados segundo o código da Tabela TIPI (Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados)/NCM, enquanto o Ministério da Fazenda adota o código CNAE (Classificação Nacional da Atividade Econômica). A uniformização dos segmentos abrangidos para os dados de comércio internacional e renúncias da folha, realizada ao restringir os dados setoriais de exportação e importação aos ramos classificados como “vestuário” e “couro e calçados” na ótica do Ministério da Fazenda, torna mais adequada a análise das relações entre os indicadores elaborados. Os dados de exportação e importação setoriais expressam a soma daqueles discriminados na segunda coluna (Código TIPI (Lei 12.546) / NCM).

Lista de segmentos incluídos nas variáveis setoriais			
Nome do setor	Código TIPI (Lei 12.546) / NCM	Código CNAE (Ministério da Fazenda)	Descrição
Vestuário	3926.20.00	14 - Vestuário	Vestuário e seus acessórios (incluindo as luvas, mitenes e semelhantes) (3926=materiais de plástico)
	42.03	14 - Vestuário	Vestuário e seus acessórios, de couro natural ou reconstituído.
	43.03	14 - Vestuário	Vestuário, seus acessórios e outros artefatos de peles com pelo.
	Capítulo 61	14 - Vestuário	Vestuário e seus acessórios, de malha
	Capítulo 62	14 - Vestuário	Vestuário e seus acessórios, exceto de malha
Couro e calçados	4202.11.00	15 - Couro e calçados	Malas de couro
	4202.21.00	15 - Couro e calçados	Bolsas de couro
	4202.31.00	15 - Couro e calçados	Artigos de couro
	4202.91.00	15 - Couro e calçados	Outros artefatos de couro
	4205.00.00	15 - Couro e calçados	Outras obras de couro natural ou reconstituído.
	64.01	15 - Couro e calçados	Calçados impermeáveis de sola exterior e parte superior de borracha ou plásticos
	64.02	15 - Couro e calçados	Outros calçados com sola exterior e parte superior de borracha ou plásticos.
	64.03	15 - Couro e calçados	Calçados com sola exterior de borracha, plásticos, couro natural ou reconstituído e parte superior de couro natural.
	64.04	15 - Couro e calçados	Calçados com sola exterior de borracha, plásticos, couro natural ou reconstituído e parte superior de matérias têxteis.
	64.05	15 - Couro e calçados	Outros calçados.
	64.06	15 - Couro e calçados	Partes de calçados
	41.04	15 - Couro e calçados	Couros e peles curtidos ou <i>crust</i> , de bovinos.
	41.05	15 - Couro e calçados	Peles curtidas ou <i>crust</i> de ovinos
	41.06	15 - Couro e calçados	Couros e peles, depilados, de outros animais.
	41.07	15 - Couro e calçados	Couros preparados após curtimenta
41.14	15 - Couro e calçados	Couros e peles acamurçados	

3. Para os valores de desoneração da folha, foram utilizadas as renúncias mensais em cada setor, disponibilizadas pela Receita Federal (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/renuncia-fiscal-setorial>), que cobrem o período de janeiro de 2012 a novembro de 2014. Os valores correntes foram trazidos a Reais de abril de 2015 (item 2.2), depois calculados os índices mensais para com base em janeiro de 2001 (jan/2001=100) e, em seguida, calculada a média móvel centrada para 13 meses do índice mensal encontrado (item 2.3). Os valores para o 13º salário foram somados aos valores de dezembro do ano correspondente.