



**Reflexões sobre Incentivos  
Tributários e Creditícios  
numa Perspectiva  
de Desenvolvimento  
Econômico a partir de  
Dados da Dirbi e do BNDES**



# **REFLEXÕES SOBRE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS E CREDITÍCIOS NUMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO A PARTIR DE DADOS DA DIRBI E DO BNDES**

**Bruno Carazza**

Professor associado e integrante da iniciativa Imagine Brasil na Fundação Dom Cabral. É autor dos livros "O País dos Privilégios" e "Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro".

Email: [bruno.carazza@educ.fdc.org.br](mailto:bruno.carazza@educ.fdc.org.br)

Maio / 2026

# Ficha técnica

## **REFLEXÕES SOBRE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS E CREDITÍCIOS NUMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO A PARTIR DE DADOS DA DIRBI E DO BNDES**

### **AUTOR**

Bruno Carazza

### **COORDENAÇÃO DA INICIATIVA IMAGINE BRASIL**

Aldemir Drummond

Paulo de Tarso Almeida Paiva

Viviane Barreto de Azevedo Lamego

### **PRODUÇÃO EDITORIAL**

Felipe Lopes

### **EDIÇÃO**

1ª edição: maio / 2026

### **PROJETO GRÁFICO**

Criação&Design

Marcelo Bambirra da Silva – Designer Gráfico

Euler Rios – Coordenador

### **UMA PRODUÇÃO DA FUNDAÇÃO DOM CABRAL**



[fdc.org.br](http://fdc.org.br)

As opiniões expressas neste material são de responsabilidade do autor. Não refletem necessariamente a opinião da Fundação Dom Cabral. É permitida a reprodução dos conteúdos, desde que citada a fonte.

### **FALE COM A IMAGINE BRASIL**



[imaginebrasil@fdc.org.br](mailto:imaginebrasil@fdc.org.br)



[imaginebrasil.fdc.org.br](http://imaginebrasil.fdc.org.br)



(31) 3589-7499

# Reflexões sobre Incentivos Tributários e Creditícios numa Perspectiva de Desenvolvimento Econômico a partir de Dados da Dirbi e do BNDES

Bruno Carazza<sup>1</sup>

## Contextualização

Desde 2014, o governo federal brasileiro convive, de forma estrutural e praticamente contínua, com um desequilíbrio fiscal crônico. Apesar de todas as tentativas de se corrigir a diferença entre despesas e receitas – teto de gastos, arcabouço fiscal e metas de superávit primário – a dívida pública continua crescendo e gerando distorções macroeconômicas como taxas de juros elevadas e câmbio depreciado, com um pesado ônus sobre o setor produtivo e a sociedade em geral.

Diante das resistências contra a elevação da carga tributária e da rigidez dos principais itens de despesa pública, nos últimos anos, integrantes do governo e parlamentares têm depositado as esperanças de ajuste fiscal na revisão dos gastos tributários.

Na definição da Secretaria da Receita Federal, trata-se de “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte” (Demonstrativos dos Gastos Tributários – PLOA 2025, set/2024, p. 4).

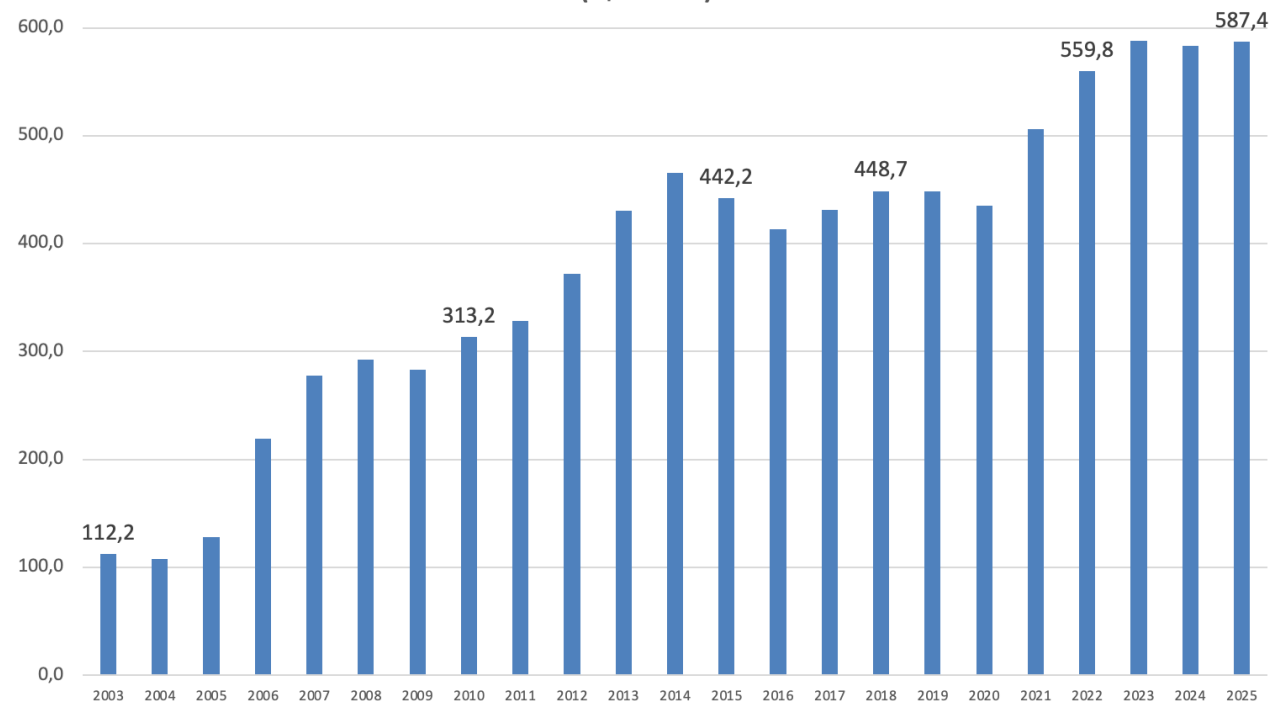
Em outras palavras, os gastos tributários constituem renúncias ou desonerações tributárias (isenções, reduções de alíquotas, deduções, regimes especiais, etc.) utilizadas pelo Estado para incentivar determinada atividade econômica, compensar despesas incorridas por determinado grupo de contribuintes ou promover algum objetivo mais amplo, como a geração de empregos, o desenvolvimento regional ou a inovação.

O volume desses benefícios é bastante expressivo – e foi consideravelmente ampliado nas últimas décadas. De acordo com o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, espera-se uma redução de arrecadação com esses benefícios da ordem de R\$ 620,8 bilhões em 2026, o que equivalerá a 4,53% do PIB esperado naquele ano. Como pode ser visto no gráfico a seguir, desde 2003, quando equivaliam a R\$ 112,2 bilhões em valores atuais, os gastos tributários mais do que quintuplicaram, já descontando o efeito da inflação no período.

---

<sup>1</sup> Professor Associado da Fundação Dom Cabral e colaborador da iniciativa Imagine Brasil.

## Evolução do Volume de Gastos Tributários do Governo Federal (R\$ bilhões)



*Fonte:* Elaboração do autor, com dados de várias edições do Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal. Dados deflacionados pelo IPCA.

Os valores acima explicam por que a redução dos gastos tributários aparece como esperança para o ajuste fiscal brasileiro. Todos os anos, o governo brasileiro abre mão de arrecadar recursos num montante que é 50% superior ao valor da folha de pagamentos do governo federal e 80% maior que o déficit do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Além disso, os incentivos tributários são 3,7 vezes superiores ao orçamento do Bolsa Família e representam um múltiplo de 8 vezes o valor disponível em 2025 para investimentos públicos federais.

A importância de se rever o volume de benefícios tributários tem feito parte dos debates fiscais há alguns anos, tanto que a Emenda Constitucional nº 109/2021 previu a sua redução gradual, à taxa de 10% ao ano, até se restabelecer o limite de 2% do PIB anual em oito anos (ou seja, em 2030). Essa correção teria o mérito de contribuir significativamente para a geração de superávits primários e, assim, para a estabilização da dívida pública.

Na prática, porém, a determinação da EC nº 109/2021 permanece como mera declaração de intenção, pois se a regra estivesse sendo aplicada desde a sua promulgação, os gastos tributários deveriam estar no patamar de R\$ 408,1 bilhões em 2025 – bem abaixo da estimativa corrente de R\$ 587,4 bilhões.

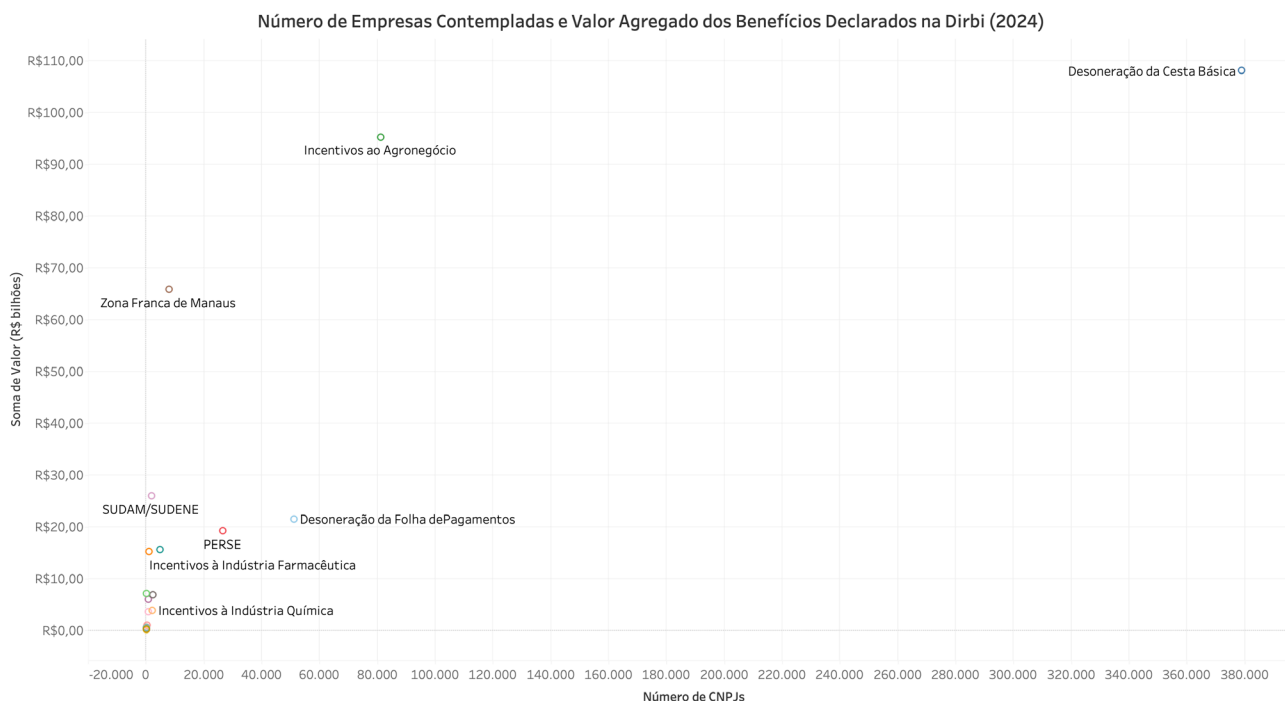
Mais recentemente, a Lei Complementar nº 224, sancionada em 26 de dezembro de 2025, buscou finalmente dar concretude a este comando constitucional, estabelecendo um sistema de redução gradual dos benefícios tributários envolvendo Pis, Cofins, IPI, II e contribuição previdenciária do empregador, à razão de 10% ao ano, a valer a partir de 2026.

Mais do que o seu impacto fiscal, os gastos tributários são importantes porque eles constituem um importante pilar da política de incentivos para o desenvolvimento econômico e social implementada pelo governo federal. Por meio de isenções, alíquotas reduzidas e regimes tributários especiais, o Estado brasileiro busca promover os mais diversos setores econômicos e as regiões do país.

Buscando dar mais transparência ao volume de benefícios auferido pelas empresas brasileiras, a Secretaria da Receita Federal do Brasil exarou a Instrução Normativa nº 2.198, de 17 de junho de 2024, que instituiu a Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades Tributárias (Dirbi). Por meio desse documento, as pessoas jurídicas ficam obrigadas a informar ao Fisco, de forma individualizada, os benefícios fiscais que usufruem.

É importante destacar que a Dirbi não contempla a totalidade dos gastos tributários, pois sua implementação vem sendo feita de forma gradual (o Simples Nacional, por exemplo, ainda não é exigido) e ela não tem como foco os benefícios destinados a indivíduos (como as deduções do Imposto de Renda Pessoa Física). Atualmente, a Dirbi abarca 88 benefícios, representando R\$ 396,9 bilhões entre janeiro de 2024 e fevereiro de 2025, envolvendo 560.804 pessoas jurídicas que declararam as vantagens tributárias que usufruem.

O gráfico abaixo apresenta os principais programas de incentivos tributários reconhecidos pelas empresas brasileiras até fevereiro de 2025, acompanhado dos respectivos valores e número de empresas beneficiadas:



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados da Receita Federal/Dirbi.

A partir do gráfico anterior, é possível agrupar os benefícios tributários incluídos na Dirbi em três grupos distintos.

No primeiro grupo estão incluídos os programas com grande número de empresas contempladas, e que por isso envolvendo igualmente um volume elevado de tributos que deixam de ser coletados. É o caso dos vários programas destinados ao agronegócio brasileiro, agrupados aqui sobre as categorias de Desoneração da Cesta Básica (379.034 CNPJs, num total de R\$ 108,2 bilhões em benefícios) e de Incentivos ao Agronegócio (81.029 CNPJs e R\$ 95,3 bilhões de benefícios). Num patamar abaixo encontram-se também a Desoneração da Folha de Pagamentos (51.179 empresas, num total de R\$ 21,5 bilhões) e o Perse – programa de incentivo ao setor de eventos, criado durante a pandemia e que atendia 26.614 CNPJs, alcançando R\$ 19,2 bilhões no período. Nesse grupo, o valor médio de incentivos tributários por empresa variou de R\$ 285,4 mil (desoneração da cesta básica) a R\$ 1,2 milhão (incentivos ao agronegócio).

Numa segunda categoria estão benefícios com alcance um pouco mais restrito, mas que ainda assim envolvem valores bilionários. Aqui destacam-se os benefícios regionais da Zona Franca de Manaus (R\$ 65,9 bilhões em isenções, atendendo 8.011 empresas), e da Sudam/Sudene (R\$ 26 bilhões, para 1.832 empresas). Também neste grupo estão os programas de incentivo à inovação tecnológica (R\$ 15,6 bilhões e 4.924 empresas). Para completar, há ainda o regime especial para o setor de infraestrutura (REIDI, com R\$ 6,8 bilhões e 2.392 pessoas jurídicas atendidas) e incentivos à indústria química (R\$ 3,9 bilhões e 2.112 CNPJs). Entre esses benefícios, os valores médios recebidos pelas empresas variam de R\$ 1,8 milhão (indústria química) a R\$ 14,2 milhões para as firmas estabelecidas nas áreas da Sudam e da Sudene.

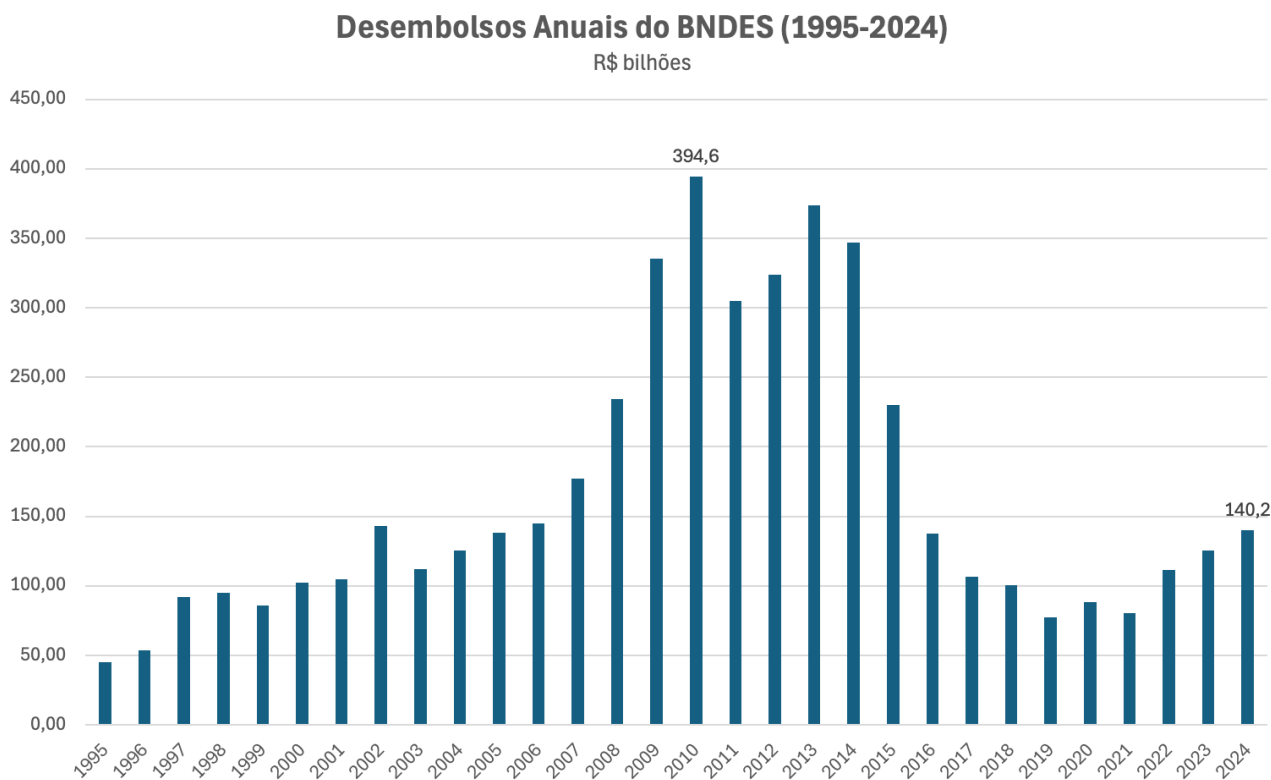
Por fim, temos os programas mais focalizados, voltados para menos de mil empresas. Neste grupo estão os dois benefícios com maiores valores médios declarados pelas empresas na Dirbi: os incentivos à indústria farmacêutica (cujos 935 CNPJs ficaram liberados de recolher, em média, R\$ 16,2 milhões no período) e os benefícios estendidos para o setor aéreo – neste caso, 229 empresas declararam ter sido atendidas com uma renúncia tributária total de R\$ 7 bilhões, perfazendo um valor médio de R\$ 30,7 milhões por CNPJ.

A partir desse primeiro panorama já é possível perceber como a exigência da Dirbi constitui um importante avanço para avaliar as políticas de incentivos tributários no Brasil, pois permite identificar quem se apropria dos maiores abatimentos, usufruindo de quais benesses estatais.

Mas os gastos tributários não são a única ferramenta para se promover o desenvolvimento socioeconômico do país. A estratégia de política industrial e regional é complementada pela atuação dos bancos oficiais, que oferecem crédito em condições mais favoráveis do que as vigentes no mercado, seja em termos de prazo, taxas de juros ou exigências de garantias. Nesse sentido, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição criada em 1952 com o propósito de ser “o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal”, tem como objetivo primordial “programas, projetos, obras

e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”, conforme estabelece seu Estatuto Social.

Como pode ser visto no gráfico abaixo, o volume de desembolsos nas operações do BNDES chegou a R\$ 140,2 bilhões em 2024, cerca de 35,5% do pico histórico alcançado em 2010 (R\$ 394,6 bilhões, com valores já deflacionados).



*Fonte:* Elaboração do autor, com base nas planilhas de dados abertos do BNDES. Valores deflacionados pelo IPCA.

Juntos, portanto, incentivos tributários declarados e operações do BNDES têm injetado quase R\$ 540 bilhões por ano nas empresas instaladas no Brasil, o que representa a expressiva fatia de 4,5% do PIB nacional.

Vale a pena ressaltar, porém, que existem outras formas de estímulos governamentais para o desenvolvimento econômico no país – também fazem parte da caixa de ferramentas estatal os empréstimos subsidiados concedidos pelos demais bancos oficiais (Caixa Econômica, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia), os subsídios e subvenções governamentais, créditos direcionados, além de proteção tarifária, exigências de conteúdo nacional, entre outras medidas.

No entanto, por se constituírem de instrumentos que contam com bases de dados abertos que permitem a consulta individualizada dos setores e até mesmo das empresas que se valem desses incentivos, o presente estudo se propõe a fazer uma análise exploratória dessas informações.

Por constituírem em dois pilares fundamentais da política industrial do governo federal, o objetivo é selecionar alguns aspectos dos incentivos tributários e dos empréstimos do BNDES para refletir sobre seu alinhamento (ou desalinhamento) aos objetivos de promoção do desenvolvimento brasileiro em termos de inovação, sustentabilidade e agregação de valor nas cadeias produtivas.

A ideia central é que essas políticas devem ser avaliadas não apenas do ponto de vista de seus impactos fiscais – muito embora o necessário encerramento de programas ineficientes tenha o potencial de contribuir para o equilíbrio das contas públicas –, mas de identificar oportunidades de melhorias para que seus resultados estejam de acordo aos objetivos estratégicos do país.

Quando se analisam as justificativas para a criação ou a prorrogação de benefícios tributários, percebe-se que elas geralmente estão ancoradas na necessidade de se compensar as empresas por vários dos problemas estruturais da economia brasileira, como a carga tributária elevada, a carência de mão de obra qualificada, a infraestrutura deficiente ou o alto custo do crédito. Quando há um objetivo expresso a ser alcançado pela política, programa ou linha de crédito – como o aumento da competitividade de determinado setor ou o avanço tecnológico –, ele não vem acompanhado da contratualização de metas ou contrapartidas individualizadas, o que acaba convertendo o objetivo em vago desejo<sup>2</sup>.

O propósito deste estudo não é fazer uma revisão profunda de todos os gastos tributários ou da atuação do BNDES. Nesse sentido, o intento aqui é bem mais modesto: a partir da observação da destinação dos benefícios tributários e das operações do banco público, identificar evidências de distorções que poderiam ser eliminadas com um melhor desenho desses instrumentos.

Para tanto, foram selecionados apenas quatro programas, considerados fundamentais para as ambições do Brasil na atualidade. A escolha também se pautou no conceito fundamental da iniciativa Imagine Brasil da FDC, que é o da prosperidade sustentável e inclusiva, entendida como “o aumento significativo do bem-estar da população brasileira, a partir de um crescimento econômico que intencionalmente colabore no enfrentamento às mudanças climáticas e implique na sofisticação da estrutura econômica do país, com a qualificação crescente do capital humano.”

Assim, será analisada a distribuição de benefícios tributários e dos desembolsos do BNDES com relação aos estímulos à inovação e à reindustrialização (ligados à “sofisticação da estrutura econômica do país”, segundo o objetivo do Imagine Brasil), ao desenvolvimento da Amazônia (“prosperidade sustentável”) e à geração de empregos (“prosperidade inclusiva”).

---

<sup>2</sup> A esse respeito, ver outro trabalho do autor para a iniciativa Imagine Brasil da Fundação Dom Cabral: “Política Industrial como Estratégia de Desenvolvimento: lições da literatura internacional e experiência brasileira recente”, disponível em <https://www.fdc.org.br/Documents/Imagine-brasil/Pol%C3%ADtica%20Industrial%20vFinal.pdf>.

O artigo está estruturado em três partes, além desta introdução e das conclusões ao final. Na primeira seção serão analisados os benefícios tributários à inovação e uma visão geral sobre os empréstimos do BNDES, em seguida será feita uma discussão sobre os atrativos para a instalação e manutenção de empresas na Zona Franca de Manaus e, por último, um panorama sobre as políticas de desoneração da folha de pagamentos.

## **1) Estimulos à prosperidade do país: incentivo à inovação e à industrialização**

### **α) Políticas de incentivo à inovação**

A partir do diagnóstico de que a inovação é um dos motores do crescimento econômico, e de que o patamar de investimento privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) era baixo no Brasil, o governo brasileiro, em parceria com o Congresso Nacional, aprovou no início dos anos 2000 os marcos legais para incentivar atividades ligadas à tecnologia no país.

A partir de um trabalho conjunto desenvolvido por representantes da Casa Civil e dos ministérios da Fazenda, Planejamento e Ciência e Tecnologia, acompanhados de órgãos como o Ipea, o BNDES, a Finep e a Apex Brasil, o governo brasileiro apresentou em novembro de 2003 as “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”<sup>3</sup>.

Nesse documento, elaborado no início do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, destacou-se a inovação como “um elemento-chave para o crescimento da competitividade industrial e nacional”. Para tanto, recomendava-se a aprovação de um novo marco legal para estimular as atividades de P&D, com instrumentos para favorecer a inovação tanto nas instituições públicas quanto privadas, além de “definir um modelo de gestão adequado para as leis de incentivo, de modo a implementar, monitorar e avaliar as ações”.

Como resultado dessas discussões, nos anos seguintes foram aprovadas a Lei nº 10.973/2004, conhecida como “Lei de Inovação”, que estimula a cooperação entre universidades, centros de pesquisa e empresas, e a chamada “Lei do Bem” (Lei nº 11.196/2005), que provê estímulos tributários para as empresas privadas que realizam aportes em P&D no país. Duas décadas depois, esse arcabouço continua a ser a base do fomento à inovação no Brasil, ainda que tenha sofrido diversas mudanças desde então.

Com relação aos incentivos tributários, a Lei do Bem estabelece um conjunto de vantagens para as empresas que realizarem atividades voltadas à pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento de inovações, abrangendo deduções no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e na Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), reduções do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre a compra de máquinas e equipamentos, além de vantagens para aquisição de bens intangíveis e até mesmo a remessa, livre de impostos, de recursos para o exterior para o registro de marcas e patentes.

---

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cct/repositorio/10.PolticalIndustrialdiretrizesversofinalPDF.pdf>.

De acordo com dados da Dirbi, entre janeiro de 2024 e fevereiro de 2025, 4.924 empresas declararam ter se beneficiado de incentivos fiscais relacionados à Lei do Bem, num valor total de R\$ 15,6 bilhões. A distribuição desses recursos entre os diversos setores da economia (segundo as seções da Classificação Nacional de Atividades Econômica – Cnae) encontra-se no gráfico abaixo:



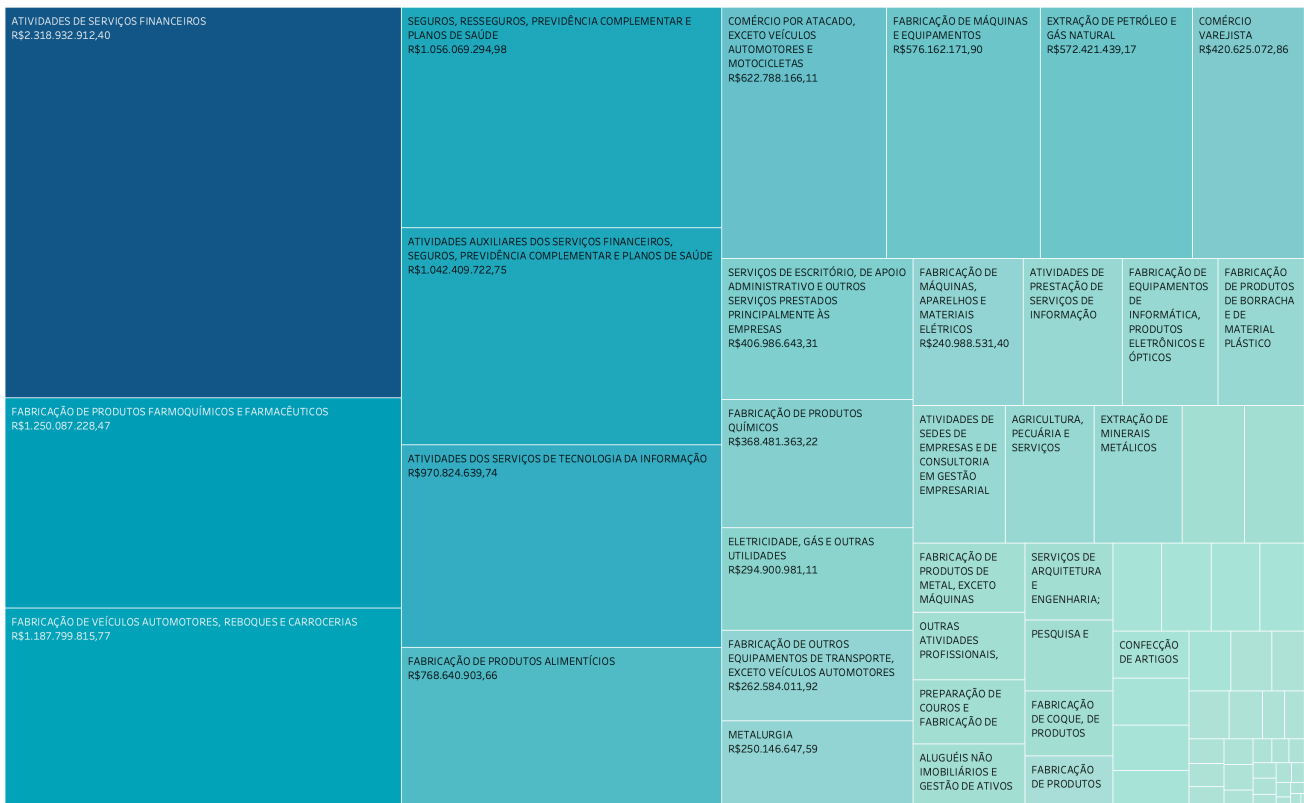
*Fonte:* Elaboração do autor a partir de dados da Receita Federal/Dirbi.

Os dados apresentados acima indicam uma distorção importante na forma como as empresas instaladas no Brasil acessam os benefícios voltados para a inovação tecnológica. Como pode ser visto no gráfico, o setor financeiro se situa como o segundo que mais se apropria dos recursos que o Estado deixa de arrecadar para fomentar as atividades de P&D, atrás apenas do amplo agregado da Indústria de Transformação. De fato, as instituições financeiras ficam com mais de um quarto (28,3%) do total dos incentivos tributários para a inovação no país.

Quando se avança no grau de desagregação setorial, captando as divisões da Cnae, percebe-se que as atividades ligadas ao setor financeiro (Atividades de Serviços Financeiros; Seguros, Resseguros, Previdência Complementar e Planos de Saúde e Atividades Auxiliares dos Serviços Financeiros, Seguros, Previdência Complementar e Planos de Saúde) ocupam três das cinco primeiras posições do ranking:

## Benefícios para a Inovação por Atividade Econômica (Divisão)

jan/2024 - fev/2025

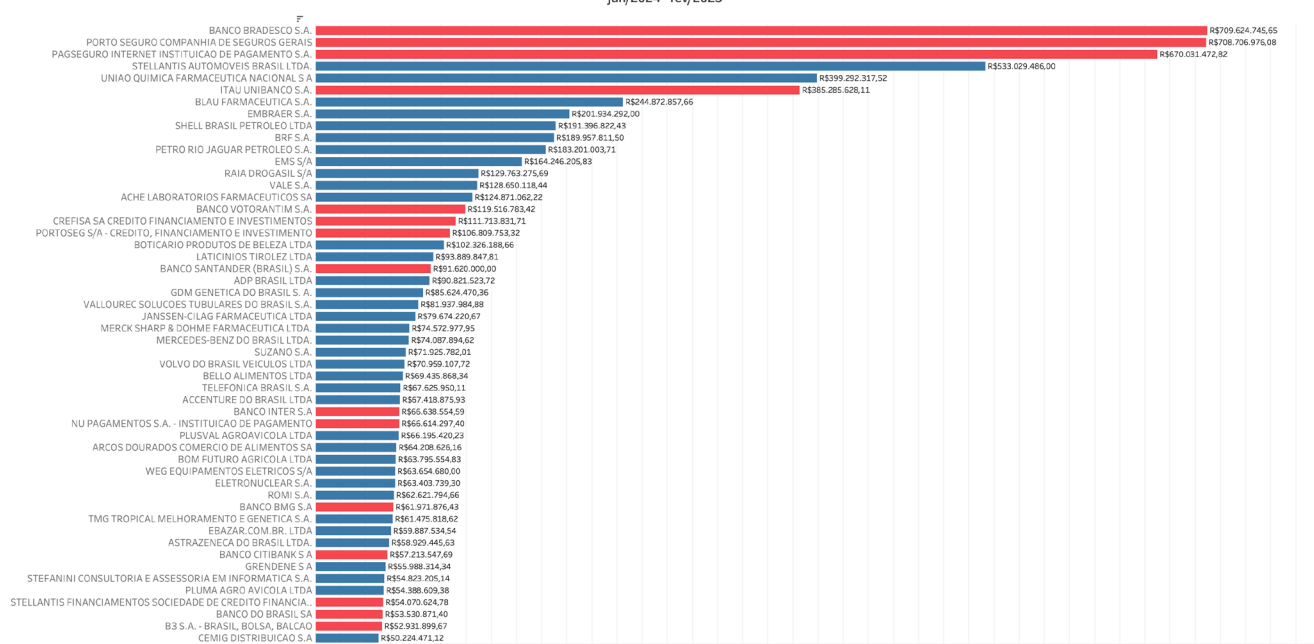


*Fonte:* Elaboração do autor a partir de dados da Receita Federal/Dirbi.

Na mesma base de comparação, os R\$ 4,4 bilhões que as instituições financeiras deixam de pagar em tributos a título de inovação são muito superiores aos incentivos usufruídos pela indústria farmacêutica (R\$ 1,3 bilhão), a indústria automobilística (R\$ 1,2 bilhão) e mesmo o setor de Tecnologia da Informação (R\$ 970 milhões).

Outra evidência de como as instituições financeiras dominam a política de incentivos à inovação no Brasil reside no gráfico a seguir. Quando listadas as 50 empresas que mais recebem esse tipo de benefício, 15 são bancos, seguradoras ou instituições de pagamento. De acordo com a Dirbi, as três primeiras colocadas no ranking pertencem a esse ramo: Bradesco (R\$ 709,6 milhões), Porto Seguro (R\$ 708,7 milhões) e PagSeguro (670,0 milhões), com valores superiores a montadoras de veículos (Stellantis), a farmacêuticas (União Química e Blau) e à fabricante de aviões Embraer.

Principais Empresas Beneficiárias de Incentivos à Inovação  
jan/2024 - fev/2025



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Receita Federal/Dirbi.

Muito embora o setor financeiro seja um importante desenvolvedor de tecnologias que trazem vantagens para os seus clientes e para a economia do país, a exemplo do que temos visto com o desenvolvimento de aplicativos para smartphones e de ferramentas como o Pix e o *open finance*, é bastante questionável o fato de que parte expressiva dos incentivos fiscais criados pelo Estado brasileiro estar sendo apropriada pelas empresas do setor. Afinal de contas, muito provavelmente esses bancos, seguradoras e fintechs acabariam investindo nessas novas tecnologias sem a necessidade do apoio bilionário do governo, apenas movidas pela acirrada concorrência vigente no setor e com recursos próprios ou captados junto ao mercado.

Aliás, o mesmo raciocínio vale para outras empresas que se apresentam entre as principais usuárias da política de incentivo à inovação no Brasil. No gráfico acima é possível identificar, entre as maiores beneficiárias desse tipo de estímulo fiscal, a rede de farmácias Raia Drogasil (R\$ 129,8 milhões), as consultorias Accenture (R\$ 67,4 milhões) e Stefanini (R\$ 54,8 milhões), a empresa que administra a rede de lanchonetes McDonald's (Arcos Dourados, com R\$ 64,2 milhões) e o braço operacional do grupo Mercado Livre no Brasil (ebazar.com.br, com R\$ 59,9 milhões).

Quando foi criada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que inspirou a Lei do Bem, o governo brasileiro havia definido como opção estratégica concentrar os esforços em algumas áreas intensivas em conhecimento. Os parâmetros utilizados para tanto foram atividades que: "a) apresentam dinamismo crescente e sustentável; b) são responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em Pesquisa e Desenvolvimento; c) abrem novas oportunidades de negócios; d) relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso; e) promovem o adensamento do tecido produtivo e f) são importantes para o futuro do país e apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas". Sob essa ótica, naquela época o grupo de trabalho

governamental recomendou priorizar os setores de semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital.<sup>4</sup>

Mais recentemente, em janeiro de 2024, o governo lançou o programa Nova Indústria Brasil (NIB), com o objetivo de impulsionar a indústria nacional até 2033. Para tanto, foram eleitas seis missões principais, em função do seu potencial para estimular o desenvolvimento produtivo e tecnológico e a inovação na economia brasileira, a saber: i) cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais, ii) complexo econômico e industrial da saúde, iii) infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis; iv) transformação digital da indústria; v) bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas; e vi) tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.<sup>5</sup>

Como os dados extraídos da Dirbi revelam, a atual política de distribuição de incentivos tributários para a promoção da inovação tecnológica e da pesquisa e desenvolvimento no país não guarda nenhuma coerência nem com a PITCE de 2003, nem com a NIB de 2024. Essa realidade atesta para a necessidade de que a política de incentivos à inovação seja adequada aos objetivos estratégicos de desenvolvimento industrial brasileiro, deixando de ser apenas um benefício à disposição dos planos de negócios das empresas aqui instaladas.

## b) A política do BNDES e a reindustrialização

Outro pilar da política de promoção ao desenvolvimento econômico brasileiro são os desembolsos do BNDES em suas diversas linhas de empréstimos. Como visto na Introdução, o volume de crédito disponibilizado pela instituição foi ampliado de forma bastante significativa de 1995 até o período de 2009 a 2014, quando atingiu seus valores máximos – o pico foi de R\$ 394,6 bilhões em 2010, em valores deflacionados pelo IPCA.

Logo em seguida o país enfrentou uma forte recessão econômica e o BNDES vivenciou uma reorientação das suas ações, o que fez com que o montante minguasse até atingir um mínimo de R\$ 77,5 bilhões em 2019. Nos últimos três anos, porém, verifica-se uma forte recuperação, com o total de recursos chegando a R\$ 140,2 bilhões em 2024.

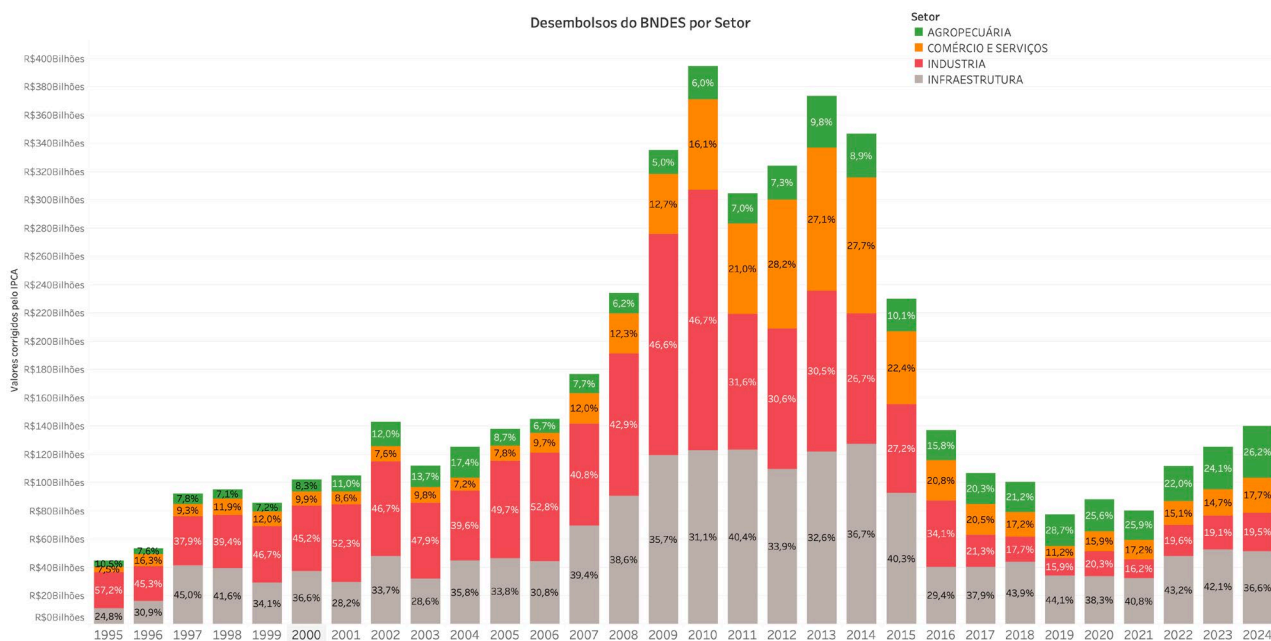
A despeito dessa dinâmica dos repasses feitos pelo BNDES às empresas brasileiras ao longo dos últimos anos, é possível perceber algumas tendências de alocação de recursos da instituição.

Conforme pode ser visto no gráfico a seguir, o BNDES tem dedicado uma fatia cada vez maior de seu orçamento para empréstimos ao setor agropecuário, em detrimento da atenção tradicionalmente devotada para o segmento industrial – e que motivou a criação do órgão, em 1952.

---

<sup>4</sup> BRASIL, "Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior" (2003), p. 16.

<sup>5</sup> <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>.



Fonte: Elaboração do autor com dados do BNDES.

No ano de 2024, as empresas do ramo agropecuário ocuparam 26,2% da carteira de empréstimos do BNDES, índice superior ao alcançado pelo setor industrial (19,5%) e de comércio e serviços (17,7%). O agro só ficou atrás, nesse ano, às operações do setor de infraestrutura, que captou 36,5% do volume disponibilizado pela instituição.

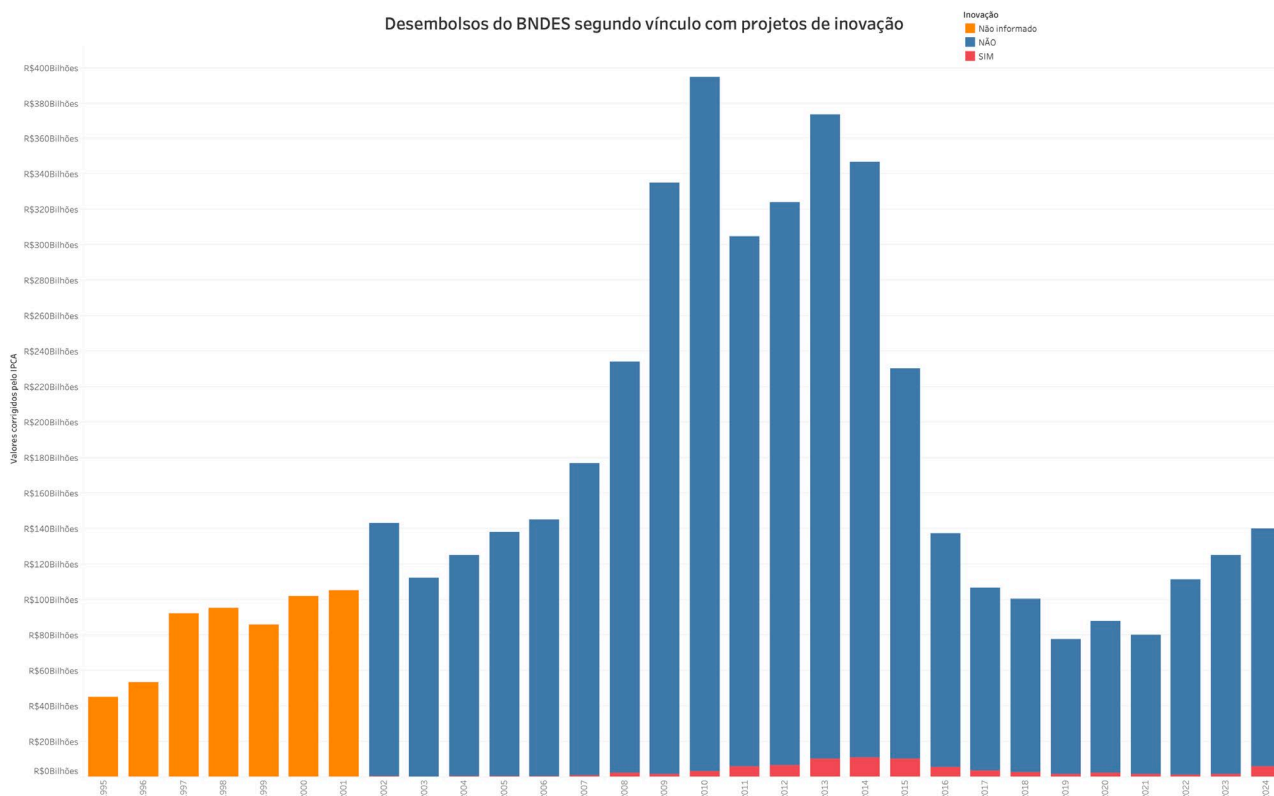
Só para se ter uma ideia, no ano de 2013 – auge da atuação do banco como indutor do crescimento econômico brasileiro – a agropecuária ficou com apenas 6% dos desembolsos, muito atrás das empresas industriais, que receberam 46,7% do total e detinham a liderança na preferência da instituição, à frente da infraestrutura (31,1%) e do setor de comércio e serviços (16,1%).

É preciso ponderar, porém, que esta maior atenção dedicada ao agro não necessariamente quer dizer uma opção voltada para produtos básicos ou de baixo valor agregado. Ao contrário da base de dados da Dirbi, os dados abertos disponibilizados pelo BNDES não permitem a desagregação ao nível das empresas, ou mesmo às subclasses de atividade econômica da Cnae. Então não é possível identificar quem são os beneficiários dos empréstimos e sua área específica de atuação na cadeia produtiva.

No entanto, por se tratar de empréstimos voltados para a “agropecuária” (produção agrícola e animal) e não para o “agronegócio” (segmento muito mais amplo, que envolve uma gama de serviços e atividades industriais que atendem e processam a produção agropecuária), há suspeitas de que o BNDES esteja fomentando cada vez mais os produtores rurais do que o processamento de sua produção. O que poderia levar a um adensamento das cadeias produtivas, com um maior valor agregado.

Outro dado que desperta preocupação diz respeito ao baixo percentual de empréstimos do BNDES que estão atrelados diretamente a projetos de inovação. No ano de 2024, de uma carteira de empréstimos avaliada em R\$ 133,7 bilhões, apenas R\$ 5,8 bilhões se vinculavam a atividades de inovação – o que representa meros 4,3% do total.

Por se constituir numa das principais alavancas para o investimento produtivo no Brasil, o BNDES poderia ter um papel muito mais ativo se exigisse das empresas que o procuram para obter crédito a apresentação de algum tipo de projeto de P&D aplicado como contrapartida.



Fonte: Elaboração do autor com dados do BNDES.

Outro aspecto que desperta o sinal de alerta ao se decompor o volume de empréstimos do BNDES por atividade econômica diz respeito a uma aparente falta de coerência com os objetivos traçados pelo governo federal no âmbito do programa Nova Indústria Brasil.

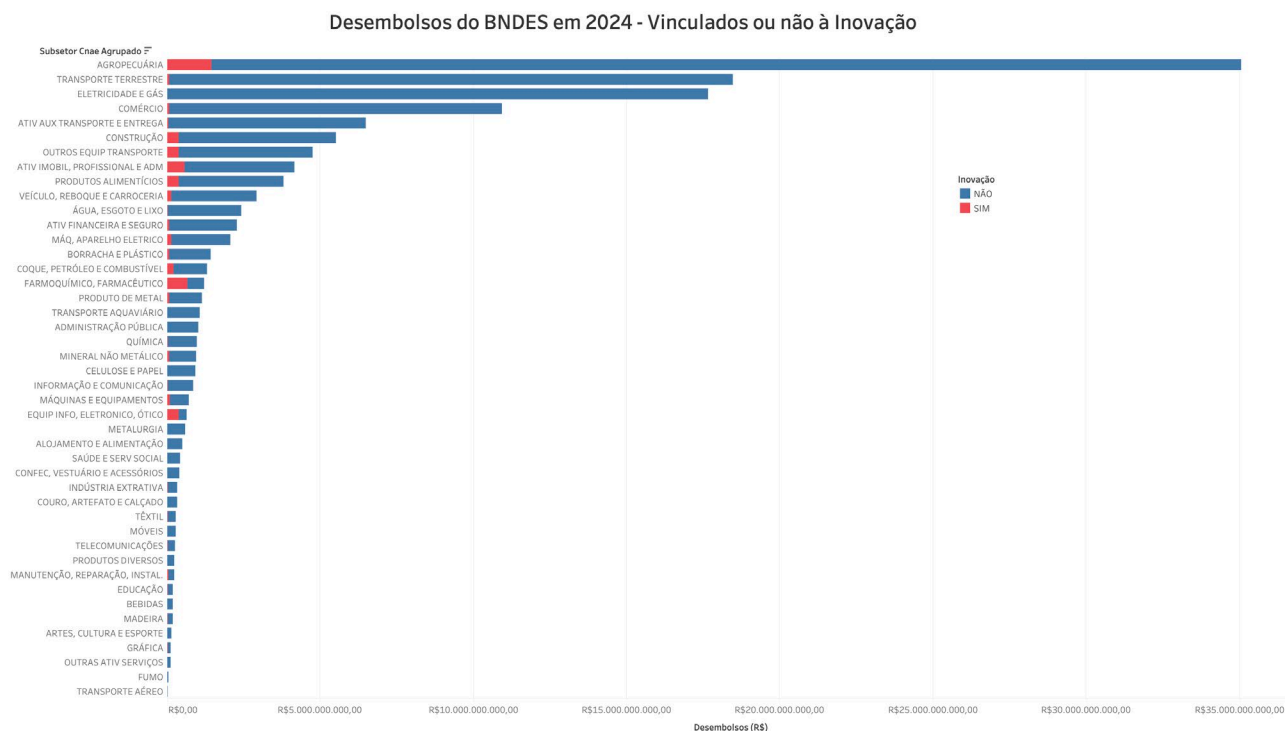
De acordo com o Plano de Ação 2024-2026 deste que é o norteador da política industrial do governo, foram eleitas 19 cadeias produtivas prioritárias para receber os estímulos estatais no período, organizadas em seis missões:<sup>6</sup>

- **Missão 1:** agricultura de precisão (drones e sensores); máquinas agrícolas e suas partes e componentes; fertilizantes e biofertilizantes; têxtil.

<sup>6</sup> <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>

- **Missão 2:** medicamentos e princípios ativos biológicos; vacinas, hemoderivados e terapias avançadas; dispositivos médicos (equipamentos médicos).
- **Missão 3:** sistemas de propulsão; baterias elétricas; metroferroviários e suas peças, partes e componentes.
- **Missão 4:** semicondutores; robôs industriais; produtos e serviços digitais avançados (plataformas digitais e computação em nuvem; audiovisual).
- **Missão 5:** novas fontes de energia (hidrogênio, diesel verde e SAF); equipamentos de energia verde (painéis solares e aerogeradores); descarbonização da indústria de base (cimento, aço e química verdes).
- **Missão 6:** veículos lançadores; radares; satélites.

Com a ressalva de que os dados do BNDES não têm um nível de desagregação suficiente para a sociedade acompanhar a aplicação de recursos do órgão de acordo com a orientação estabelecida no programa Nova Indústria Brasil, quando se analisam os valores pela classificação mais detalhada por setor é possível verificar que os empréstimos estão bastante concentrados na atividade agropecuária em si, com aproximadamente R\$ 35 bilhões em 2024. Os investimentos relativos à missão 1 encontram-se dispersos em setores como “máquinas e aparelhos elétricos” (drones e sensores), “máquinas e equipamentos” (máquinas agrícolas) e nos segmentos de “minerais não metálicos” e “químicos” (que abarcam a produção de fertilizantes), além de “têxteis”. Como pode ser visto no gráfico abaixo, todos os setores que englobam atividades eleitas como prioritárias têm recebido ênfase muito menor na carteira de empréstimos do BNDES já durante a vigência do Nova Indústria Brasil, todos com valores abaixo de R\$ 5 bilhões em 2024.



Fonte: Elaboração do autor com dados do BNDES.

A mesma linha de raciocínio vale para as outras atividades escolhidas como alvo das demais missões do Nova Indústria Brasil, todas incluídas em setores que não estão recebendo do BNDES aportes expressivos de recursos. Talvez a única exceção seja a atividade de “metroferroviários e suas peças, partes e componentes”, incluído na missão 3. De acordo com a classificação da Cnae, esse tipo de item pertence à divisão “Transporte Terrestre”, que figura na classificação do IBGE como o segundo que recebe maiores empréstimos em 2024, na ordem de R\$ 18 bilhões. Acontece, porém, que na mesma categoria encontram-se caminhões e ônibus – dois itens que tradicionalmente atraem muitos interessados para as linhas de crédito do BNDES, principalmente pequenas e médias empresas. Nesse caso, como os números não permitem uma desagregação ao nível de produto ou de empresa, não é possível afirmar que esse banco oficial tem devotado maior atenção à produção de locomotivas, vagões e trilhos para o transporte ferroviário ou metroviário, tal qual recomenda o programa Nova Indústria Brasil.

## **2) Estímulos à prosperidade sustentável: a Zona Franca de Manaus e o Desenvolvimento Sustentável**

A boa prática recomenda que incentivos tributários devem ser periodicamente revistos, pois as necessidades do país evoluem e é necessário adequar objetivos e prioridades.

A Zona Franca de Manaus foi concebida em 1957, sob a gestão de Juscelino Kubitschek, embora só tenha sido efetivamente implantada dez anos depois, já no governo do general Castello Branco. Naquela época, com as Forças Armadas comandando o país, identificou-se a importância de se ocupar o território amazônico, razão pela qual criou-se um regime tributário especial para atrair fábricas para a região.

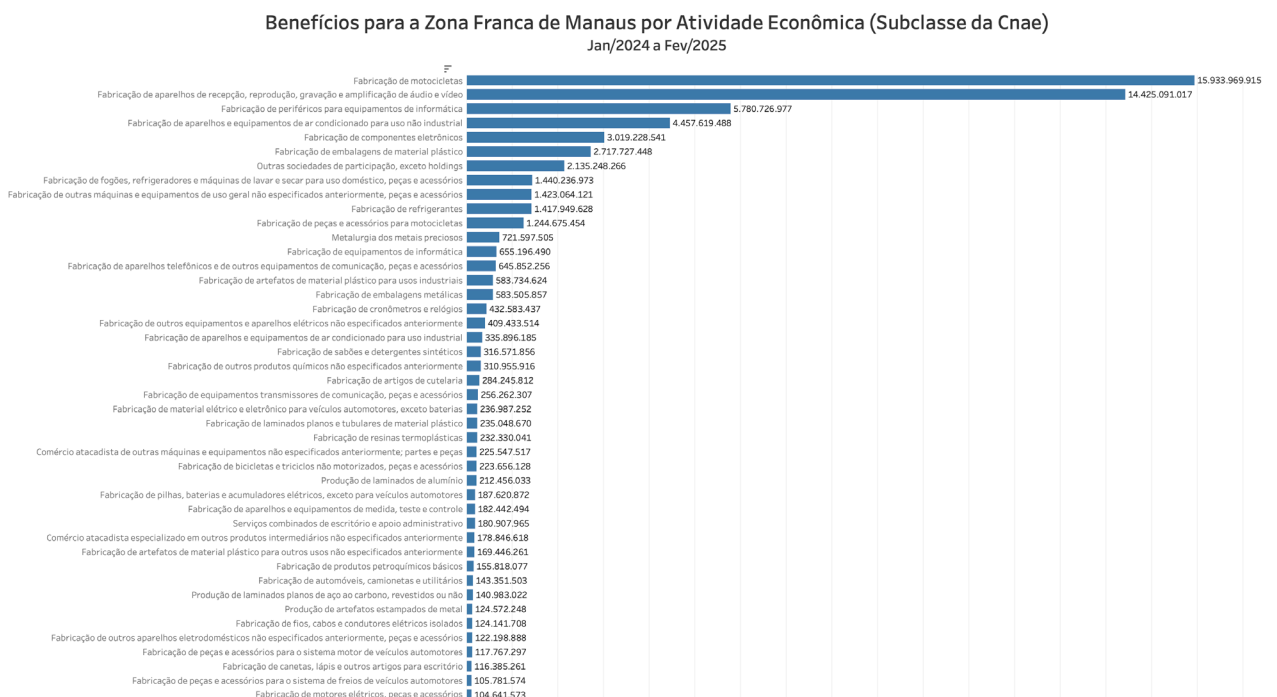
Atualmente, o governo federal isenta de impostos a importação e a aquisição de insumos e máquinas realizadas pelas empresas que instalam unidades na região, assim como reduz o imposto de renda a ser recolhido e as premia com créditos presumidos e depreciação acelerada. Criado inicialmente tendo em vista um prazo de vigência de trinta anos, a Zona Franca de Manaus foi prorrogada diversas vezes e atualmente tem previsão de extinção apenas em 2073.

De acordo com a Dirbi, 8.011 pessoas jurídicas utilizam os diversos incentivos tributários concedidos pelo governo federal sob o amparo especificamente da Zona Franca de Manaus. Ainda de acordo com a mesma base de dados, as benesses tributárias perfaziam um total de R\$ 65,9 bilhões em isenções e deduções entre janeiro de 2024 e fevereiro de 2025.

Esses incentivos da Zona Franca de Manaus foram capazes de atrair grandes empresas brasileiras e multinacionais que do contrário não decidiriam produzir em plena região amazônica, gerando empregos e formando um ecossistema de milhares de pequenos e médios fornecedores na capital manauara e seu entorno. No entanto, diante de seu custo anual bilionário, é importante não apenas medir o retorno social desse programa de desenvolvimento regional, mas também refletir se ele ainda faz sentido neste momento em

que o país aposta na economia verde como propulsora de uma melhor inserção do Brasil na economia internacional.

Ao se analisar os dados sobre a utilização dos benefícios da Zona Franca de Manaus segundo o setor de atuação das empresas instaladas na região (segundo a subclasse da Cnae declarada no CNPJ das declarantes), tem-se um panorama sobre as principais atividades promovidas por essa política de fomento:



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Receita Federal/Dirbi.

Como pode ser visto no gráfico acima, mais de 60% dos benefícios fiscais concedidos pela Zona Franca de Manaus estão concentrados em empresas especializadas na fabricação de motocicletas (R\$ 15,9 bilhões, ou 24,1% do total), equipamentos de áudio e vídeo (R\$ 14,4 bilhões, 21,9%), periféricos de informática (R\$ 5,8 bilhões, 8,8%) e aparelhos de ar-condicionado (R\$ 4,5 bilhões, 6,8%).

A mesma constatação se chega quando se identificam quais são as 12 maiores empresas na utilização de incentivos para produzir na Zona Franca – todas com um ganho em benefícios fiscais declarados superiores a R\$ 1 bilhão entre janeiro de 2024 e fevereiro de 2025. Conforme pode ser visto na tabela abaixo, entre as campeãs na utilização das vantagens providas pela ZFM estão duas fabricantes de motocicletas (Honda e Yamaha), uma produtora de circuitos eletrônicos (Foxconn) e uma indústria de concentrados para refrigerantes (Recofarma). As outras empresas são produtoras de eletrodomésticos (Samsung, LG, Climazon, Philco, Semp, Elgin, Gree e Electrolux), com destaque em seu portfólio para a produção de aparelhos de ar-condicionado.

Maiores beneficiárias de incentivos tributários na ZFM		
Empresa	Atuação	Valor dos Benefícios
Samsung	Eletrônicos e eletrodomésticos*	R\$ 10,43 bilhões
Honda	Motocicletas	R\$ 9,80 bilhões
LG	Eletrônicos e eletrodomésticos*	R\$ 3,98 bilhões
Yamaha	Motocicletas	R\$ 3,97 bilhões
Climazon	Aparelhos de ar-condicionado	R\$ 2,19 bilhões
Philco	Eletrônicos e eletrodomésticos*	R\$ 2,14 bilhões
TCL Semp	Eletrônicos e eletrodomésticos*	R\$ 1,96 bilhão
Elgin	Aparelhos de ar-condicionado	R\$ 1,33 bilhão
Gree Electric	Aparelhos de ar-condicionado	R\$ 1,18 bilhão
Foxconn	Placas de circuito	R\$ 1,10 bilhão
Electrolux	Eletrodomésticos*	R\$ 1,05 bilhão
Recofarma	Refrigerantes	R\$ 1,00 bilhão

*Fonte:* Elaboração do autor a partir de dados da Receita Federal/Dirbi referentes ao período de janeiro de 2024 a fevereiro de 2025. \*Inclui a produção de aparelhos de ar-condicionado.

Os dados acima refletem duas consequências do modelo de incentivos previstos na Zona Franca de Manaus. De um lado, pela sua localização distante dos demais elos da cadeia produtiva, as empresas instaladas nos distritos industriais de Manaus adquirem insumos e peças provenientes de lugares afastados (inclusive do exterior) para serem montados lá. Em seguida, os produtos acabados são remetidos para os centros consumidores, concentrados principalmente no Centro-Sul do Brasil. Esse modo de produção, que é viabilizado pelos inúmeros benefícios fiscais concedidos pelo Estado para as empresas instaladas na região, pode fazer sentido para o plano de negócios das empresas, porém com um volume de emissões de carbono derivado da logística que não é condizente com um modelo de produção sustentável.

Além disso, a especialização das empresas da Zona Franca de Manaus na montagem de produtos – como motocicletas, eletrodomésticos e aparelhos eletrônicos, que consomem a maior parte dos incentivos –, além de gerar um baixo valor agregado localmente, não guarda nenhuma conexão com a vocação regional e as inúmeras potencialidades decorrentes da biodiversidade amazônica.

Os dados acima apontam, portanto, que há um espaço significativo para aperfeiçoamento da política de incentivos da Zona Franca de Manaus, realizando uma redução gradual dos benefícios para atividades com grande pegada de carbono (sobretudo no transporte de insumos, peças e produtos acabados) e seu direcionamento para a promoção de atividades sustentáveis, ligadas à bioeconomia e às imensas potencialidades da exploração da floresta em pé na região amazônica.

### 3) Estímulos à prosperidade inclusiva: desoneração da folha de pagamentos

Em agosto de 2011, com o país sofrendo a reversão do boom de commodities observado na década anterior, logo após os efeitos traumáticos das crises do subprime nos Estados Unidos e do euro na União Europeia, o governo brasileiro, sob a administração da presidente Dilma Rousseff, lançou o programa Brasil Maior.

Entre as medidas implementadas para estimular a economia brasileira, estava a desoneração da folha de pagamentos. Na prática, consistia na substituição da contribuição previdenciária de 20% incidente sobre os salários dos empregados por uma tributação que variava entre 1,5% e 2,5% sobre a receita bruta das empresas.

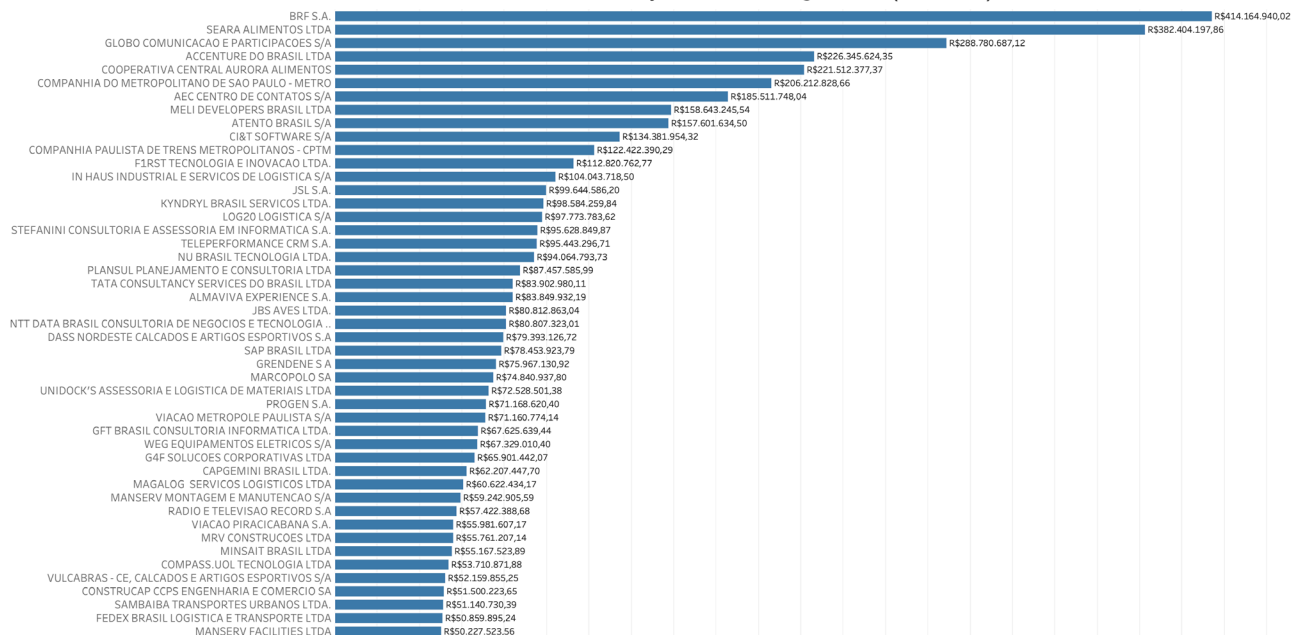
Na versão inicial, instituída pela Medida Provisória nº 540/2011, o benefício estava limitado aos setores de tecnologia da informação - TI e tecnologia da informação e comunicação - TIC, bem como das indústrias moveleiras, de confecções e de artefatos de couro. Além disso, sua vigência deveria expirar no dia 31/12/2012.

Numa mostra de como a política de benefícios tributários no Brasil está sujeita à pressão dos grupos de interesses, desde então o programa de desoneração da folha de pagamentos foi expandido consideravelmente, abarcando muitos outros setores da economia, e foi alvo de múltiplas prorrogações. A legislação atual (Lei nº 14.973/2024), prevê o seu encerramento em 31/12/2027 – quinze anos após o previsto originalmente, caso não seja estendido novamente.

Na sua versão em vigor, o programa atinge múltiplas atividades relacionadas aos setores de tecnologia da informação e comunicação (inclusive call centers), construção civil, transporte rodoviário de cargas, transporte rodoviário e metroferroviário de passageiros, empresas de comunicação e mídia, indústria têxtil e de vestuário, calçados e couros, fabricação de veículos e de carrocerias, indústria de máquinas e equipamentos e indústria de proteína animal.

No gráfico a seguir encontram-se as 47 empresas que declararam ter se beneficiado em mais de R\$ 50 milhões apenas com a desoneração da folha de pagamentos durante o ano de 2024. A partir da identificação dos principais favorecidos e dos montantes envolvidos, é fácil perceber por que há tanta resistência contra a extinção desse benefício que movimentou R\$ 21,5 bilhões em renúncia tributária em 2024, segundo a Dirbi.

### Maiores Beneficiários da Desoneração da Folha de Pagamentos (Dirbi 2024)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Receita Federal/Dirbi referentes ao período de janeiro de 2024 a fevereiro de 2025.

Analisando os montantes classificados por setores, segundo a classificação de seções da CNAE, observa-se que o programa é liderado pelas empresas de transportes (R\$ 6,3 bilhões), pelo setor de informação e comunicação (R\$ 5,7 bilhões), pela indústria de transformação (R\$ 3,35 bilhões) e construção civil (R\$ 2,8 bilhões), seguidas por atividades administrativas (R\$ 2,1 bilhões) e atividades profissionais, científicas e técnicas (R\$ 750 milhões).

Principais Setores Beneficiados com a Desoneração da Folha de Pagamentos (2024)	
Seção CNAE	Valor (R\$ bilhões)
TRANSPORTE, ARMAZENAGEM E CORREIO	R\$ 6,29
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	R\$ 5,65
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	R\$ 3,35
CONSTRUÇÃO	R\$ 2,79
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES	R\$ 2,13
ATIVIDADES PROFISSIONAIS, CIENTÍFICAS E TÉCNICAS	R\$ 0,75
COMÉRCIO; REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	R\$ 0,29
AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO FLORESTAL, PESCA E AQUICULTURA	R\$ 0,10
SAÚDE HUMANA E SERVIÇOS SOCIAIS	R\$ 0,07
ATIVIDADES FINANCEIRAS, DE SEGUROS E SERVIÇOS RELACIONADOS	R\$ 0,04
OUTRAS ATIVIDADES DE SERVIÇOS	R\$ 0,02
EDUCAÇÃO	R\$ 0,01
ÁGUA, ESGOTO, ATIVIDADES DE GESTÃO DE RESÍDUOS E DESCONTAMINAÇÃO	R\$ 0,01
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEFESA E SEGURIDADE SOCIAL	R\$ 0,01
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 21,52</b>

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Receita Federal/Dirbi referentes ao período de janeiro de 2024 a fevereiro de 2025.

Dentro da grande seção de indústria de transformação, destacam-se os ganhos auferidos pela indústria alimentícia (R\$ 1,2 bilhões), artigos de couro (R\$ 730 milhões), máquinas e equipamentos (R\$ 470 milhões), vestuário (R\$ 290 milhões), têxteis (R\$ 209 milhões) e veículos automotores (R\$ 144 milhões).

A análise da distribuição dos valores da desoneração da folha de pagamentos apresentada acima nos leva a questionar quais são os critérios de eleição dos setores contemplados pela política governamental.

De fato, como pode ser visto no gráfico abaixo, os setores contemplados pelo incentivo não são aqueles que mais empregam no país. Confrontando os benefícios auferidos por setor com o número de empregos formais registrados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), segundo as respectivas seções do CNAE, percebe-se que a relação entre as duas variáveis é bastante frágil.

Geração de Empregos e Benefícios com Desoneração da Folha de Pagamentos Por Setor (Seção CNAE - 2024)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Receita Federal/Dirbi referentes ao período de janeiro de 2024 a fevereiro de 2025 e de empregos formais registrados no Caged em dezembro de 2024.

Pode-se perceber, no gráfico, que os setores que mais recebem os frutos da desoneração (transporte, armazenagem e correio e informação e comunicação) empregam, respectivamente, 2,8 milhões e 1,2 milhões de pessoas. No entanto, outros segmentos que empregam igualmente grandes quantidades de trabalhadores, como por exemplo saúde, educação e alimentação e alojamento, não estão incluídos entre os beneficiários do programa de desoneração da folha de pagamentos.

O caso da desoneração é emblemático da forma como as políticas de incentivo empresarial são implementadas no Brasil: um programa temporário que se torna permanente, setores escolhidos sem critérios lógicos, valores bastante expressivos auferidos por um grupo restrito de grandes empresas e um impacto bastante significativo sobre o orçamento público (no caso, R\$ 21,5 bilhões em 2024).

## Conclusão

O presente estudo constitui um primeiro esforço para explorar duas importantes bases de dados abertos relativas a alguns dos pilares de promoção para o desenvolvimento econômico brasileiro: os incentivos tributários e afins (disponibilizados pela Dirbi) e os empréstimos do BNDES. O potencial de utilização dessas informações para a avaliação e o aprimoramento das políticas industrial e de fomento à atividade econômica é imenso, como apontam as evidências trazidas neste documento.

A análise da utilização de benefícios tributários por parte das empresas revelou, por exemplo, que boa parte dos incentivos à inovação vêm sendo utilizadas por empresas de setores bastante capitalizados e com grande pressão competitiva (como as instituições financeiras, que em tese não precisariam do apoio governamental) e que as isenções e deduções de impostos para a Zona Franca de Manaus não guardam correlação com a vocação regional ou com o propósito de se estimular atividades sustentáveis. Os dados sobre a desoneração da folha de pagamentos também mostram que não há correlação significativa com o volume de emprego gerado pelos setores contemplados.

Da mesma forma, ao se detalhar a aplicação dos recursos do BNDES, verifica-se que os empréstimos têm baixas exigências de vinculação a projetos de P&D e que não estão sendo guiados pela orientação do mais importante programa de política industrial atual, o Nova Indústria Brasil – pelo contrário, a instituição financeira oficial tem privilegiado cada vez mais a produção agropecuária na sua carteira de empréstimos.

Essas constatações indicam que há muito espaço para um debate qualificado sobre política industrial, regional e de fomento à atividade econômica no Brasil. A partir da verificação da destinação dos incentivos vigentes é possível identificar oportunidades de melhorias, com uma melhor focalização e reorientação de prioridades em relação aos objetivos estratégicos do país.

Reavaliar a estrutura dos incentivos tributários e creditícios do Estado brasileiro, com base em um amplo debate social ancorado em dados, é fundamental para um melhor aproveitamento das imensas oportunidades que se abrem para o Brasil num momento em que o mundo necessita de segurança energética e alimentar, rumo a uma economia mais sustentável.

