

POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL NOS ANOS 2000: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO

Wander Marcondes Moreira Ulhôa¹

Marisa dos Reis A. Botelho²

Ana Paula Macedo de Avellar³

O objetivo deste artigo é analisar a implementação da política industrial no Brasil nos anos 2000 a partir das informações da execução orçamentária da União. Como procedimento metodológico, sistematizam-se as informações da execução orçamentária da União, assim como o demonstrativo de benefícios tributários da Receita Federal do Brasil (RFB). Desta forma, pretende-se, por meio da análise do processo de execução orçamentária e dos “benefícios tributários”, verificar a intensidade que as políticas industriais alcançaram efetivamente no âmbito das políticas públicas. Entre os resultados encontrados, observa-se que, de fato, foram elaborados diversos documentos para guiar e coordenar as políticas industriais que, em grande medida, foram contemplados nas leis orçamentárias. Entretanto, o problema é que a execução orçamentária ocorreu de forma desordenada e não integrada com os objetivos e metas delineados nos respectivos documentos, o que demonstra a debilidade institucional da política industrial.

Palavras-chave: política industrial; execução orçamentária; Brasil.

INDUSTRIAL POLICY IN BRAZIL IN THE 2000S: AN ANALYSIS BASED ON THE UNION'S BUDGET EXECUTION

The aim of this paper is to analyze the implementation of the industrial policy in Brazil in the years 2000, based on the information of the budget execution of the Union. As a methodological procedure, the information of the budgetary execution is systematized, as well as the demonstration of “tax benefits” of the Federal Revenue of Brazil (RFB). Thus, through the analysis of the budget execution process and the “tax benefits”, it is intended to verify the intensity that the industrial policies have effectively reached in the scope of public policies. Among the results, it is observed that, in fact, several documents have been elaborated to guide and coordinate the industrial policies that, to a large extent, were contemplated in the budget laws. However, the problem observed is that budget execution occurred in a disorderly way and not integrated with the main objectives and goals outlined in the respective documents, demonstrating the institutional weakness of industrial policy.

Keywords: industrial policy; budget execution; Brazil.

1. Secretário de Governança Financeira e Orçamento da Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano e professor da Faculdade Única – Unidade Ipatinga e Timóteo. *E-mail:* <wulhoa@yahoo.com.br>.

2. Professora do Ieri/UFU. Pesquisadora de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail:* <botelhomr@ufu.br>.

3. Professora do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (Ieri/UFU). Pesquisadora de Produtividade do CNPq. *E-mail:* <anaavellar@ufu.br>.

POLÍTICA INDUSTRIAL EN BRASIL EN LOS AÑOS 2000: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA UNIÓN

El artículo examina la aplicación de la política industrial en Brasil en la década de 2000, a partir de la información sobre la ejecución presupuestaria de la Unión. En términos de procedimientos metodológicos, se analiza la información proporcionada pela ejecución del presupuesto de la Unión, así como la declaración de "beneficios fiscales" de la Agencia Tributaria de Brasil (RFB). Así, se pretende evaluar, a través del análisis del proceso de ejecución del presupuesto y de los "beneficios fiscales", la potencia que las políticas industriales efectivamente han alcanzado en el marco de las políticas públicas. Entre los resultados, se observa que, de hecho, se desarrollaron varios documentos para guiar y coordinar la política industrial, que en gran medida se incluyen en las leyes presupuestarias. Sin embargo, el problema observado es que la ejecución presupuestaria se produjo de una manera desordenada y no estuvo integrada con los principales objetivos y metas descritos en los documentos respectivos, lo que demuestra la debilidad institucional de la política industrial.

Palabras clave: política industrial; ejecución presupuestaria; Brasil.

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE AU BRÉSIL DANS LES ANNEES 2000: UNE ANALYSE EN TERMES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DE L'ÉTAT

L'objectif de cet article est d'analyser la mise en œuvre de la politique industrielle du Brésil dans les années 2000, en se basant à cet effet sur les informations relatives à l'exécution du budget fédéral brésilien. Du point de vue méthodologique, nous avons systématisé ces informations, ainsi que les données de l'inventaire des « dépenses fiscales » du Trésor public fédéral. Nous souhaitons ainsi, à travers l'analyse du processus d'exécution budgétaire et des « dépenses fiscales », mesurer l'amplitude des politiques industrielles au sein des politiques publiques. Parmi les résultats atteints, on a pu observer qu'ont été de fait élaborés divers documents visant à orienter et à coordonner les politiques industrielles, dont les recommandations ont généralement été prises en compte dans les lois de finances. Mais on a toutefois constaté que l'exécution du budget était menée de façon désordonnée et n'était pas cohérente avec les objectifs fixés dans lesdits documents, montrant ainsi une certaine fragilité institutionnelle de la politique industrielle.

Mots-clés: politique industrielle; l'exécution du budget fédéral brésilien.

JEL: L50; L52.

1 INTRODUÇÃO

Mudanças importantes ocorreram nos últimos anos no padrão de intervenção das políticas públicas brasileiras. No tocante à política industrial e de inovação, há diferenças relevantes entre os períodos de 1995-2002, em que não houve nenhum arcabouço institucional que contemplasse a política industrial, e 2003-2013, quando há nítida intenção de constituir amplo arcabouço com fins de promover o desenvolvimento industrial.

A análise das mudanças no arcabouço da política industrial é o tema deste artigo, cujo objetivo principal é o de analisar a implementação da política industrial no Brasil nos anos 2000 a partir das informações da execução orçamentária da União.

Como procedimento metodológico, sistematizam-se as informações da execução orçamentária da União, assim como o demonstrativo de benefícios tributários da RFB. Dessa forma, pretende-se, por meio da análise do processo de execução orçamentária e dos “benefícios tributários”, verificar a intensidade que as políticas industriais alcançaram efetivamente no âmbito das políticas públicas.

O trabalho está organizado em quatro seções, além desta breve introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta as referências conceituais da política industrial e a importância do papel do Estado. Na segunda seção apresentam-se, brevemente, as relações entre a política macroeconômica e a política industrial no período de 1995 a 2013, destacando-se que, no período 1995-2002, não há um arcabouço institucional para a política industrial, entretanto, a partir de 2003, diversas diretrizes são estabelecidas para a política industrial. Estas diretrizes são apresentadas na terceira seção, onde se descrevem os principais objetivos de cada documento da política industrial. Na quarta seção, que contém a parte empírica do trabalho, procura-se verificar se as intenções da política industrial foram contempladas na execução orçamentária e nos benefícios tributários e, ainda, se o incremento dos gastos públicos contribuiu para serem alcançados os objetivos delineados na política industrial. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 CONCEPÇÕES E FUNDAMENTOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

As políticas públicas de estímulos e/ou coordenação foram imprescindíveis ao padrão de desenvolvimento econômico brasileiro desde meados do século XX, tendo sido a intensidade e abrangência destas políticas consoantes às necessidades de promover a aproximação à fronteira tecnológica. Trata-se de reconhecer que o papel do Estado é condição *sine qua non* para a aceleração do processo de industrialização, pois do contrário, vale dizer, por vias do “livre mercado”, seriam muito lentas ou mesmo obstadas.

Conforme Baptista (1997, p. 94),

a proposição fundamental que se pretende [reconhecer] é que o grau de abrangência e de intensidade a ser imprimido à política industrial depende da distância de cada país em particular em relação à fronteira tecnológica. Especialmente no campo das tecnologias novas (ou mais promissoras). Neste sentido, quanto maior este hiato, maior o grau de abrangência e intensidade requerido por parte da política industrial orientada (...) para a promoção da eficiência dinâmica (schumpeteriana).

Do ponto de vista das experiências históricas, embora se reconheçam as especificidades de cada país, não se pode negar a existência de algum arcabouço institucional (proteção ao mercado externo, estímulos fiscais, subsídios, agências públicas de desenvolvimento industrial, entre outros) no sentido de estimular e/ou coordenar as atividades industriais em direção à fronteira tecnológica.

Assim é que o aparato público de governança (orientador e indutor) é intrínseco aos processos de desenvolvimento econômico bem-sucedidos. É nesta perspectiva, então, que se pode afirmar que “o fomento à indústria nascente (mas, convém ressaltar, não exclusivamente via proteção tarifária) foi a chave do desenvolvimento da maioria das nações” (Chang, 2004, p. 26).

Na verdade, o autor supracitado destaca, a partir de amplo resgate histórico, que a amplitude da intervenção estatal mostrou-se proporcional à distância com a “fronteira tecnológica”, assim como não dispensou instrumentos para obstar as transferências de novos métodos produtivos aos mercados externos. Ele cita, ainda, tantos outros métodos (lícitos ou não) de intervenção do Estado que nos dias atuais são condenados pelas nações desenvolvidas e os organismos multilaterais.

Do mesmo modo, Cimoli *et al.* (2007, p. 66) destacam que “um elemento fundamental dos países que conseguiram equiparar-se com sucesso aos países líderes durante os séculos XIX e XX residiu no apoio governamental ao processo de emparelhamento, envolvendo várias formas de proteção e subsídios diretos e indiretos”. Ainda nesta perspectiva, estes autores destacam que há parâmetros de “regularidades”, a despeito das especificidades intrínsecas a cada experiência e dos distintos contextos históricos. São eles: *i*) agências públicas; *ii*) estímulos para modernização tecnológica; *iii*) recompensa aos melhores desempenhos; *iv*) instrumentos para obstar o comportamento rentista e a inércia; e *v*) incorporação dos paradigmas tecnológicos mais dinâmicos.

Nosso propósito aqui é enfatizar a importância da construção do aparato institucional público nas distintas experiências históricas, enquanto estratégia de desenvolvimento sistêmico que induz e/ou estimula o aparelho produtivo a mitigar as defasagens em relação aos padrões técnicos internacionais. Assim, conforme destacamos anteriormente, a intensidade e a abrangência é função do afastamento dos padrões estabelecidos no sistema produtivo internacional. Neste sentido, Baptista (1997) propõe que a extensão das políticas industriais depende da “estrutura herdada”, considerando os seguintes aspectos: setorial, institucional e patrimonial.

Do ponto de vista setorial, a autora aponta que a rentabilidade das firmas, associada ao seu perfil alocativo e aos ativos em um segmento específico, não obstante a possibilidade de lucros extraordinários no mercado local, pode não coincidir com os segmentos mais dinâmicos no mercado externo, seja na perspectiva do crescimento de demanda, seja na capacidade de geração de progresso técnico. Assim, o desenvolvimento econômico, neste contexto, por via das forças de mercado, conduziria o país a reforçar as atividades produtivas menos dinâmicas, ampliando as defasagens em relação à fronteira tecnológica.

Nas palavras de Baptista (1997, p. 102):

a abrangência e intensidade das políticas industriais dependem, crucialmente, da dimensão setorial da estrutura herdada (ou “estado inicial”) de economias específicas. E estas diferenças não são meramente de grau (embora também o sejam). Afinal, políticas orientadas para a promoção da eficiência dinâmica adquirem contornos muito distintos se esta meta – que é um “alvo móvel” – envolver mudanças de maior amplitude no perfil setorial do padrão alocativo. Trata-se, enfim, de fomentar processos de criação de vantagens competitivas (absolutas) e não de reforçar o padrão de vantagens competitivas reveladas (o que os mecanismos endógenos de mercado fazem com eficiência).

É o Estado, enquanto instituição de coordenação, associado aos demais aparatos institucionais (inclusive privados), quem pode guiar o processo de desenvolvimento econômico no sentido de reduzir as “defasagens” *vis-à-vis* o núcleo dinâmico. Neste sentido, a política macroeconômica, por exemplo, é um instrumento privilegiado de estímulo à atividade produtiva em função das variáveis-chave (câmbio, juros, regime tributário etc.) que podem interferir nos padrões históricos de desenvolvimento dos mercados e/ou condicionar as estratégias das firmas (tecnológicas, organizacionais etc.), evitando, assim, condutas inerciais ou avessas ao risco. É fato, portanto, que a política macroeconômica é condição necessária, porém, insuficiente, para moldar estruturas microeconômicas (rotinas, condutas, processos, inovação etc.). Mas, associada às demais macroinstituições, também é capaz de modificar os parâmetros regulatórios, podendo contribuir para ampliar os ganhos competitivos.

Há, nesta perspectiva, o caráter de reciprocidade e complementaridade, o que é bastante distinto da dominância das políticas macroeconômicas em detrimento das políticas industriais (Corden, 1980). Igualmente, é imperioso reconhecer que longos processos de instabilidade macroeconômica desencadeiam desorganização dos aparatos institucionais, bem como dos sistemas produtivos.

Do ponto de vista histórico, entretanto, não se pode negligenciar que as políticas macroeconômicas e industriais são por natureza interdependentes, até porque os instrumentos não raro se confundem. É o caso, por exemplo, da política fiscal via sistema tributário e/ou isenção/estímulos fiscais que podem modificar os padrões de competitividade. Do mesmo modo, é improvável que longos períodos de juros elevados e/ou câmbio valorizado não repercutam negativamente no sistema produtivo, anulando os objetivos da política industrial.

Em contextos de desregulamentação e enfraquecimento do arcabouço institucional do Estado, existem pressões dos organismos multilaterais e dos países desenvolvidos no sentido de privilegiar as “vantagens comparativas” ou as “vantagens da economia de mercado”, enfatizando os instrumentos de estabilização monetária

como condição necessária e suficiente ao progresso econômico, visão que enfatiza a obsolescência das políticas industriais.

Em contraponto a esta visão, Rodrik (2007) mostra que todos os países bem-sucedidos do ponto de vista econômico traçaram suas próprias estratégias de desenvolvimento contando com políticas industriais. A implementação de políticas industriais requer, segundo o autor, que estas tenham centralidade no arcabouço da política econômica, por meio da construção de uma institucionalidade que vise ao alcance de metas de longo prazo, por meio de algum tipo de coordenação público-privada.

A partir deste referencial conceitual, a próxima seção dedica-se a uma breve apreciação das relações entre as políticas industrial e macroeconômica no período recente na economia brasileira.

3 POLÍTICA INDUSTRIAL E POLÍTICA MACROECONÔMICA: 1995 A 2013

Dois períodos distintos podem ser identificados para a análise das relações entre a política macroeconômica e a política industrial no Brasil no período recente. Um primeiro, entre 1995 e 2002, em que o foco das políticas foi o processo de estabilização monetária, e um segundo período, entre 2003 e 2013, em que se retoma, com maior ênfase, a prática de políticas industriais.

Do ponto de vista da estratégia da estabilização monetária, há de se reconhecer a importância daquele processo para o conjunto da economia brasileira. O problema, a rigor, não é o fim que se desejava, mas os meios empregados, que constrangeram a autonomia da política macroeconômica enquanto um instrumento para coordenar e/ou guiar as políticas industriais e de inovação, assim como para induzir especializações no comércio exterior em cadeias produtivas de maior valor agregado, vale dizer, com maior incremento tecnológico.

Não se pode perder de vista, entretanto, que o constrangimento da política macroeconômica em relação à política industrial não é algo involuntário, no sentido de que, ao se pretender curar a doença (no caso a inflação), o remédio (câmbio e juros, por exemplo) gera efeitos colaterais (perda de competitividade industrial, por exemplo). O que é necessário apreender é que houve intencionalidade, por isso o desenvolvimento industrial e tecnológico deveria ocorrer em conformidade com os parâmetros de mercado, com um papel destacado para as transnacionais. Segundo Franco (1996, p. 10-11, grifo nosso):

A perda de posição do Brasil no contexto do investimento direto internacional tem que ver com instabilidade macroeconômica interna e também a continuidade de *políticas industrial e comercial inconsistentes* com as tendências internacionais (...) com a consolidação da estabilização e a reversão das *políticas comerciais e industriais*

anacrônicas da década passada, novas perspectivas se abrem para o processo de reestruturação das operações das filiais estrangeiras aqui localizadas na direção dos padrões internacionais. [Ademais], doses maiores das *políticas comerciais e industriais habituais pareceriam apenas acentuar a ineficiência industrial*, deteriorar a competitividade e ratificar a estagnação da taxa de crescimento da produtividade. Da mesma forma, doses maiores de estímulos fiscais ao crescimento pareceriam apenas acentuar a escalada inflacionária.

A economia brasileira, a partir dos anos 1990, notadamente no período pós-1994, modificou o arcabouço político-institucional, gerando-se uma inversão dos pressupostos estabelecidos no período comumente chamado de “estado nacional-desenvolvimentista”, pois a ação do Estado, enquanto agente coordenador e orientador da atividade econômica industrial, praticamente desapareceu, restando apenas programas e/ou estímulos dispersos no conjunto do aparelho de Estado. Daí não se pode concluir, entretanto, que o papel do Estado, neste contexto, fosse algo amorfo ou indiferente ao sistema econômico; ao contrário, o que desejamos ressaltar é que a própria condução da política macroeconômica reverberava no sentido de alcançar os objetivos desejados.

A par desta perspectiva, houve expressiva redução dos incentivos fiscais derivados da política industrial, e/ou dos estímulos ao desenvolvimento regional, no período pós-anos 1990, conforme se demonstrará na seção seguinte.

Nesse período, não se pode afirmar que houve escassez de fundos públicos para financiar as ações de políticas industriais e de inovação, pois, de um lado, verificou-se expansão das receitas públicas, ainda que de forma desordenada e com efeitos nocivos à competitividade da indústria nacional, especialmente num contexto de acirrada concorrência externa, e de outro, houve redução expressiva das desonerações tributárias.

Com o Plano Real, o processo de estabilização monetária apoiou-se de forma ostensiva na política cambial – valorização da moeda – e na política monetária – juros reais. Os desdobramentos desta associação – câmbio e juros – geraram desequilíbrios no balanço de pagamentos, induzindo forte desajuste, de natureza financeira, nas contas públicas. É evidente, então, que os desequilíbrios das contas públicas, potencializadas pelas crises externas, impuseram uma nova perspectiva para o regime fiscal brasileiro. Não é por acaso, portanto, que a execução orçamentária da despesa primária seja variável de ajuste para garantir a plena execução das despesas financeiras, sem pressionar demasiadamente as disponibilidades de caixa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). É por isso que,

no processo de formulação da política industrial brasileira, as metas fiscais [especialmente, de *superavit* primário] vêm restringindo severamente o tipo de instrumentos e o alcance dos programas governamentais. Evidentemente, as restrições fiscais são condicionantes importantes das disponibilidades de recursos e da viabilidade de

algumas iniciativas de política industrial. Condições fiscais restritivas impõem maior seletividade nas ações de política industrial e exigem metas mais modestas. Assim, de forma paradoxal, as restrições fiscais acabam limitando o escopo e a escala da contribuição que a política industrial poderia prestar para melhorar, a médio e longo prazos, o ambiente macroeconômico e aumentar os graus de liberdade da política econômica (Laplane, 2003, p. 326).

Do ponto de vista externo, não se podem negligenciar os efeitos da abertura comercial no encadeamento das estruturas produtivas, assim como os efeitos da política cambial.

Se, por um lado, o incremento das importações provocou descontinuidades nos elos das cadeias produtivas locais, como ocorreu com a redução do valor adicionado na indústria, por outro lado, houve ganhos de produtividade com efeitos virtuosos em relação a algumas cadeias produtivas. Todavia, no período após o Plano Real, a taxa de câmbio situava-se num patamar bastante desfavorável ao setor exportador, cenário que permaneceu inalterado até janeiro de 1999, quando da desvalorização cambial. Ademais, o custo do financiamento (taxas de juros) permaneceu bastante elevado no período em tela, em razão da política monetária restritiva, deteriorando, assim, as condições de competitividade externa.

Desse modo, os objetivos da política macroeconômica, no período de 1995 a 2002, em quase nada convergiram para promover e/ou estimular as estruturas de produção nacional, assim como a inserção externa comercial, até porque a variável primaz era o processo de estabilização monetária. Ademais, há de se considerar que não houve qualquer arcabouço institucional que definisse prioridades e/ou metas para a política industrial, donde se sugere que a coordenação e orientação da atividade industrial e quanto à inserção externa dar-se-ia por parâmetros de mercados.

Diferentemente, no período subsequente, estabeleceram-se diversas diretrizes e/ou metas para a política industrial, inobstante a condução da política macroeconômica nos primeiros anos do governo Lula pouco tenha se modificado em relação aos anos de 1999 a 2002, em que se adotou a política de câmbio flutuante, o regime de metas de inflação e a geração de *superavit* primários. Tanto é assim que o *superavit* primário permaneceu em patamares bastante elevados, o que permitiu redução da dívida líquida do setor público (DLSP) de 58,3% do produto interno bruto (PIB), em 2002, para 33,8%, em agosto de 2013. Da mesma forma, houve redução bastante expressiva dos encargos da dívida pública, em razão dos menores patamares das taxas de juros (Selic) e do crescimento do PIB, notadamente no período de 2003-2010, com taxa média de 4,4% ao ano (a.a.).

Nesse contexto, os menores patamares das taxas de juros a partir de 2003, assim como os maiores níveis da atividade econômica, permitiram acomodar as despesas financeiras sem se pressionar demasiadamente as despesas não finan-

ceiras (primárias), gerando-se, desta forma, redução na DLSP (Santos, 2013). De todo modo, é bom que se diga que, a despeito do enorme esforço fiscal no período pós-1999, o *superavit* primário foi insuficiente para suportar os juros do setor público, pois estas despesas, entre 2002 e 2012, representaram, em média, 6,33% do PIB.

O fato é que as diretrizes da política econômica estiveram, na maior parte do período em consideração, comprometidas com a estabilidade monetária e com a sustentabilidade intertemporal do endividamento público. Esse compromisso, por sua vez, acaba por influenciar as variáveis macroeconômicas (juros e câmbio), que implicam efeitos nada desprezíveis no sistema produtivo, podendo, inclusive, anular os esforços da política industrial. Conforme veremos à frente, foi exatamente o que aconteceu em diversos períodos.

A política fiscal assume o papel de “fiadora” da estabilidade monetária e das expectativas dos credores, como forma de garantir a solvência do Estado, assegurando o pagamento dos serviços do estoque da dívida pública. Da mesma forma, a diretriz da política monetária está alinhada com aquelas premissas, não podendo haver metas relacionadas que não sejam os objetivos fixados pelo Banco Central via sistema de metas de inflação.

Depreende-se que os fundamentos da política econômica pouco ou nada se modificaram entre os governos FHC e Lula, embora a partir do governo Lula abra-se espaço no orçamento fiscal para outras prioridades. É o caso, por exemplo, das diversas políticas industriais implementadas e da intensa participação dos bancos públicos através de operações de crédito que favoreciam o investimento privado.

Não se pode perder de vista, entretanto, que isso só foi possível em razão do robusto crescimento econômico, que permitiu o cumprimento das metas fiscais e concomitantemente a expansão das despesas primárias. A reversão ocorre justamente no momento em que se explicita a impossibilidade de alcançar os dois objetivos (metas fiscais e expansão das despesas primárias). Considerando-se a importância do cumprimento das metas fiscais para a política econômica do período, justifica-se o alcance limitado das diversas políticas públicas, entre as quais a política industrial.

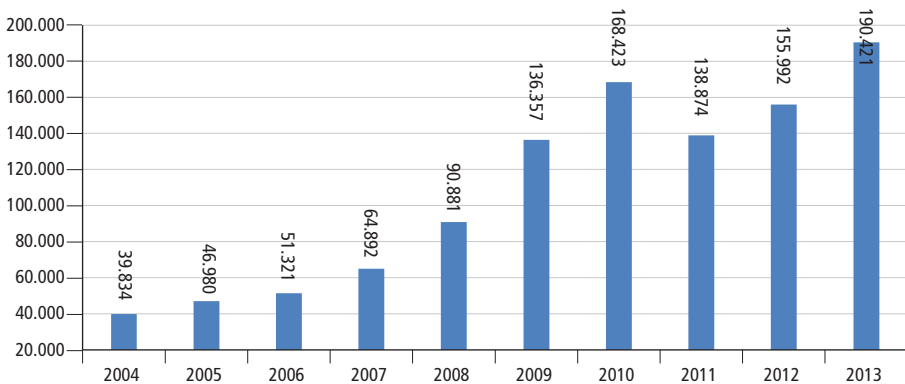
Conforme destacamos acima, a expansão do produto permitiu forte incremento das receitas tributárias e dos gastos (despesas primárias), gerando efeitos positivos nos níveis de investimento público e gastos sociais, a despeito da continuidade no modelo de gestão da política macroeconômica entre os governos FHC e Lula. Portanto, é imperioso reconhecer que há importantes alterações do padrão de intervenção do Estado *vis-à-vis* o período imediatamente anterior (1995-2002).

O papel do Estado foi decisivo para a expansão da demanda agregada, especialmente por meio do gasto público. Nesta perspectiva, Corrêa e Santos (2013, p. 51) afirmam:

o crescimento, especialmente depois de 2006, fora fortemente condicionado pelos componentes internos, com ênfase especial no papel do Estado: *i*) através das políticas sociais e das decisões quanto à dinâmica do salário mínimo; *ii*) por meio do crédito dos bancos públicos; *iii*) através do investimento público (diretamente e via estatais) e de ações em prol do investimento privado (BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Em vista das considerações anteriores, acreditamos que não se pode entender a expansão do período pós-2003 sem se considerar o incremento dos desembolsos do Sistema BNDES, conforme observamos no gráfico 1, cujos efeitos foram determinantes para o financiamento do investimento privado e, por conseguinte, na sustentação dos níveis de demanda efetiva bastante robustos, notadamente no período pós-2008.

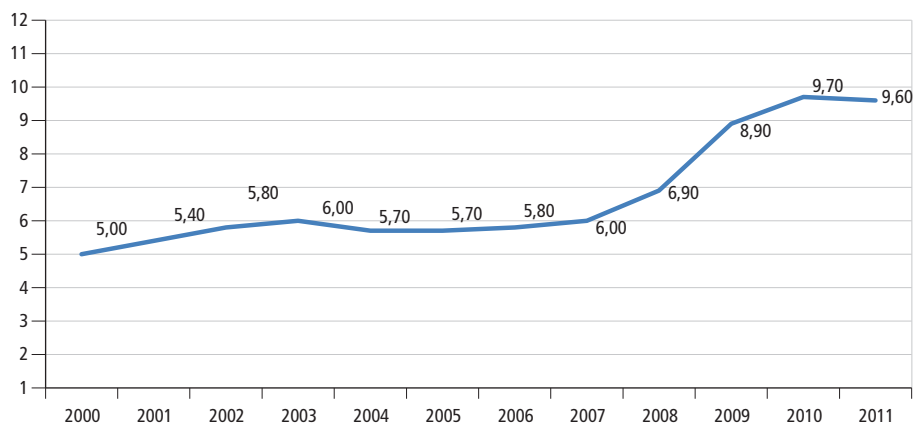
GRÁFICO 1
Desembolso anual do Sistema BNDES (2004-2013)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES (2014).

Assim, os financiamentos concedidos pelo BNDES no período imediatamente após a crise de 2008 foram decisivos para recuperar e ampliar os níveis de investimento. O gráfico 2 mostra a forte expansão do crédito disponibilizado pelo BNDES.

GRÁFICO 2
Evolução do crédito do BNDES (2000-2011)
(Em % do PIB)



Fonte: Lamenza, Pinheiro e Giambiagi (2011, p. 48) *apud* Couto e Trintim (2014, p. 11).

Do ponto de vista da política industrial, há de se observar que os desembolsos do Sistema BNDES estão concentrados, em grande medida, em setores *non-tradables*. Tanto é assim que, se consideramos o período em tela (2003-2013), constatamos que mais da metade dos desembolsos foram para os setores de comércio e serviços, especialmente, eletricidade e gás, transporte terrestre, comércio e administração pública, conforme mostra a tabela 1.

Todavia, este contexto não foi suficiente para arrefecer o bom desempenho do setor exportador brasileiro, o qual foi alavancado pela demanda das economias centrais, especialmente a China, que contribuiu expressivamente com o crescimento do comércio internacional. As exportações brasileiras, que em 2003 foram de US\$ 73,08 bilhões, passaram para US\$ 256,04 bilhões em 2011. O crescimento médio no período foi de 18,7%, e o bom desempenho pode ser explicado principalmente pelos preços das *commodities* (Corrêa e Santos, 2013).

TABELA 1
Desembolso anual do Sistema BNDES – Setor CNAE (2004-2013)
 (Em R\$ milhões)

Discriminação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agropecuária	6.930,2	4.058,6	3.422,6	4.997,8	5.594,5	6.855,7	10.126,3	9.759,0	11.362,2	18.662,2
Indústria extrativa	242,6	337,7	1.457,9	1.050,5	3.310,7	3.219,3	1.513,6	3.579,0	1.825,3	4.055,7
Indústria de transformação	15.526,2	23.032,6	25.663,0	25.395,4	35.710,3	60.302,2	77.255,2	40.270,4	45.861,0	53.959,8
Comércio e serviços	17.134,8	19.551,1	20.774,5	33.448,0	46.262,5	65.979,1	79.527,7	85.265,0	96.943,7	113.741,3
Total	39.833,8	46.980,0	51.318,0	64.891,7	90.878,0	136.356,3	168.422,8	138.873,4	155.992,2	190.419,0

Fonte: BNDES (2014).

Em vista do exposto, não se podem negar os efeitos benéficos para a economia do ponto de vista do crescimento do produto e dos investimentos, cujos impactos no nível de renda foram expressivos. O problema é que a expansão das vendas externas reafirmou o padrão de especialização do comércio exterior brasileiro em bens primários (intensivos em recursos naturais e/ou trabalho). A tabela 2 mostra a evolução dos produtos básicos, em detrimento dos manufaturados.

TABELA 2
Exportação por fator agregado: participação em relação ao total – Brasil (2000-2013)
(Em %)

Ano	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
2000	22,8	15,4	59,0
2001	26,4	14,2	56,5
2002	28,1	14,9	54,7
2003	29,0	15,0	54,3
2004	29,6	13,9	54,9
2005	29,3	13,5	55,1
2006	29,2	14,2	54,4
2007	32,1	13,6	52,3
2008	36,9	13,7	46,8
2009	40,5	13,4	44,0
2010	44,6	14,0	39,4
2011	47,8	14,1	36,3
2012	46,8	13,6	37,5
2013	46,7	12,6	38,7

Fonte: Brasil (2014).

Obs.: Não inclui operações especiais.

Este processo de incrementos de bens primários, em detrimento aos bens manufaturados, não é resultado apenas do bom desempenho dos preços externos das *commodities*, mas é parte integrante dos efeitos do processo de abertura comercial, a partir dos anos de 1990, e da valorização cambial, cujos efeitos mais nocivos se relacionam com o setor industrial, em razão da sistemática perda de competitividade. Ademais, conforme argumentam Corrêa e Santos (2013, p. 26):

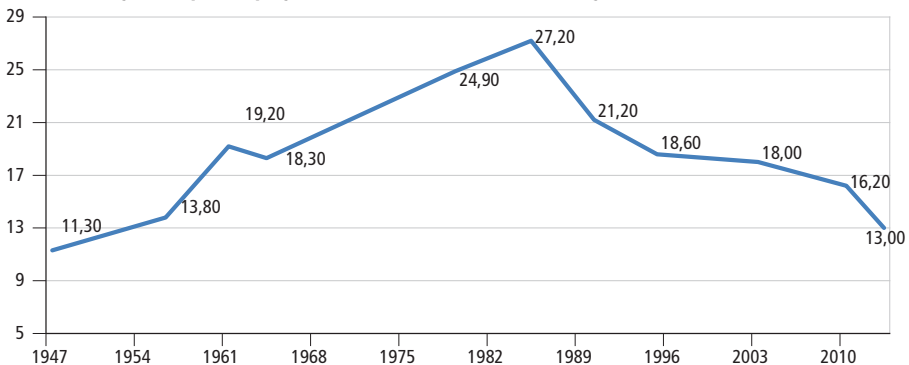
O atraso na adoção de uma política industrial mais contundente e a contínua apreciação da moeda nacional nos anos estudados causaram influência negativa no progresso dos ramos mais complexos da indústria, ademais de uma atuação agressiva da China na ocupação dos mercados de bens manufaturados. Ou seja, o processo de crescimento ocorreu com uma problematização do perfil industrial da economia nacional. Na verdade, seguimos o argumento de que houve uma “não transformação”

da estrutura produtiva brasileira, enquanto, em nível mundial, ocorreram avanços tecnológicos importantes além de uma modificação da geografia da produção e do formato do comércio mundial que avançou na operação através de cadeias globais.

Neste cenário, os setores industriais de “alta tecnologia” e “média-alta tecnologia” apresentaram coeficientes de penetração das importações maiores. Vejamos alguns exemplos (Fiesp, 2014a): equipamentos de instrumentação médico-hospitalar (60,3%); máquinas para escritório e equipamentos de informática (54,6%); material eletrônico e aparelhos de comunicação (51%); tratores, máquinas e equipamentos para agricultura (49,1%); máquinas, aparelhos e equipamentos elétricos (41,6%); outros equipamentos para transporte (39,5%); farmacêuticos (35%) e químicos (33,6%). Ainda em conformidade com as informações da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp, 2014a) para o conjunto da indústria de transformação, o componente de penetração das importações passou no agregado de 10,5% (2003) para 23,7% (2013).

Portanto, num cenário de tantas adversidades, ou melhor, de competitividade obstada, seja por determinantes macroeconômicos (câmbio, juros, tributários, entre outros) ou institucionais (falta de coordenação na política industrial), pode-se concluir que o desempenho da indústria de transformação, especialmente após os anos de 1990, apresenta características econômicas regressivas. O gráfico 3 é bastante emblemático no sentido de demonstrar a intensidade da perda relativa *vis-à-vis* o PIB num período muito curto de tempo.

GRÁFICO 3
Evolução da participação da indústria de transformação no PIB – Brasil (1947-2013)



Fonte: IBGE. Metodologia Bonelli e Pessoa (2010 *apud* Fiesp, 2014b).

A observação da tendência indicada no gráfico leva diversos autores a postular a existência de um processo de desindustrialização em curso na economia brasileira (Iedi, 2007; Oreiro e Feijó, 2010). Portanto, as políticas industriais do período recente ainda não foram suficientes para contrapor-se ao enfraquecimento

competitivo da indústria nacional. Doravante, apresentam-se, de forma bastante resumida, os principais objetivos de cada documento da política industrial, assim como as repercussões da política macroeconômica na atividade industrial e na inserção externa para, posteriormente, se aferir se a execução orçamentária do governo federal contemplou as diretrizes da política industrial no período de 2003 a 2013.

4 DIRETRIZES E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA INDUSTRIAL A PARTIR DE 2003: PITCE, PDP E PBM

As diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançadas em 26 de novembro de 2003, foram sem dúvida o primeiro passo, desde os anos de 1990, no sentido de se reconhecer a necessidade de construir um arcabouço institucional guiado por políticas públicas que pudessem orientar e induzir o processo de desenvolvimento econômico e industrial. Neste sentido, a PITCE 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. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais (Brasil, 2003).

Diante de tais objetivos, o governo estabeleceu as seguintes ações, consideradas prioritárias:

- 1) Linhas de ação horizontais:
 - a) inovação e desenvolvimento tecnológico;
 - b) inserção externa/exportação;
 - c) modernização industrial; e
 - d) melhoria do ambiente institucional/ampliação da capacidade e escala produtiva.
- 2) Opções estratégicas:
 - a) semicondutores;
 - b) *software*;
 - c) bens de capital; e
 - d) fármacos e medicamentos.

3) Atividades portadoras de futuro:

- a) biotecnologia;
- b) nanotecnologia; e
- c) energias renováveis.

Do ponto de vista da articulação institucional, foram importantes nesse período a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), como órgão articulador e condutor da política industrial.⁴

Em relação às opções estratégicas, a PITCE representou uma mudança importante com as políticas industriais anteriores, ao articular a política industrial com a política de inovação e trazer a questão do desenvolvimento tecnológico para o centro das discussões de políticas públicas (Salerno e Daher, 2006). Stein e Herrlein Júnior (2016) avaliam que, em termos de diretrizes e objetivos, a PITCE pode ser considerada uma política industrial de corte neoschumpeteriano. São diversas as iniciativas vinculadas à PITCE que lhe conferem esse caráter, como a Lei de Inovação, a Lei do Bem, a Lei de Informática e diversas ações voltadas ao ensino superior brasileiro.

Em geral, se avalia que a PITCE representou ganhos, no sentido de estabelecer um arcabouço institucional para a ação governamental (Cano e Silva, 2010; De Toni, 2015), assim como contemplou várias das ações propostas nas leis orçamentárias, conforme veremos adiante. Todavia, talvez o maior problema tenha sido a incompatibilidade da política macroeconômica (câmbio e juros, especialmente) com as estratégias estabelecidas na PITCE.

A PITCE foi substituída pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que vigorou no período 2008-2011. A PDP foi delineada com uma abrangência bastante superior à PITCE, do ponto de vista da incorporação de novos setores produtivos; da disponibilidade de recursos orçamentários, fiscais (desonerações tributárias), créditos direcionados aos objetivos do programa, subvenções econômicas; e da ampliação dos financiamentos via Sistema BNDES.

Os objetivos gerais foram delineados em quatro macrometas, conforme ilustra a figura 1: ampliação do investimento fixo, ampliação das exportações, elevação do gasto privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e dinamização das micro e pequenas empresas (MPEs).

4. Sobre o CNDI, De Toni (2015) avalia que a influência do ideário neodesenvolvimentista, em conjunto com a ação dos denominados empreendedores políticos, contribuiu para a sua institucionalização no primeiro governo Lula e, em consequência, para a legitimação da política industrial nesse período.

FIGURA 1
Macrometas da PDP



Fonte: Iedi (2008).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Se tomarmos os resultados prospectivos da PDP, perceberemos que ficaram bastante aquém das metas estabelecidas. Todavia, a crise desencadeada a partir da economia norte-americana (crise do *subprime*) impôs severas limitações nos cenários macroeconômicos interno e externo, tendo repercussões nada desprezíveis sobre os níveis de investimentos domésticos e demanda externa, cujos efeitos também afetaram o nível de atividade econômica no Brasil. É imperioso reconhecer, ainda, que a política econômica permaneceu distante dos objetivos da política industrial, especialmente no quesito taxa de câmbio. Segundo Cano e Silva (2010, p. 18),

além dos efeitos da crise internacional, há que se considerar as consequências perversas da valorização do real, não apenas sobre as exportações, mas também sobre as importações, que vêm aumentando consideravelmente. Se não bastassem os efeitos negativos em termos dos saldos na balança comercial, há em curso um processo de perda de espaços também no mercado interno. O quadro torna-se ainda mais tenebroso quando se considera a intensidade tecnológica da pauta de exportações (que vem regredindo a passos largos) e da pauta de importações (em sentido oposto).

O contexto adverso oriundo da crise internacional tornou a ação governamental crescentemente anticíclica, especialmente centrada na liberação de recursos para investimento pelo BNDES (gráfico 2), que se tornou o principal agente da política industrial.

O Plano Brasil Maior (PBM), substituto da PDP para o período 2011-2014, emergiu em uma conjuntura macroeconômica bastante adversa, com taxas de investimento e crescimento descendentes, na qual o cenário externo também apresentava perspectivas pouco animadoras do ponto de vista do comércio exterior. Associado ao contexto externo desfavorável, somava-se o câmbio valorizado, que obstava os esforços de uma inserção externa ancorada em setores dinâmicos e com capacidade de gerar progresso técnico. Vale observar que os formuladores da nova política industrial assumiram os efeitos deletérios da política cambial no setor externo. Assim, reconheceu-se que a política econômica, de forma geral, não estava em consonância com a política industrial, de modo que houve a necessidade de ampliar os instrumentos compensatórios para inibir os efeitos que obstavam a competitividade da empresa nacional. Eis, portanto, o que se propõe no PBM:

o Plano adotará medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações para iniciar o enfrentamento da apreciação cambial, de avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas.

Neste contexto, o foco do PBM foi a inovação tecnológica e o adensamento produtivo, sendo que as diretrizes dos projetos e programas foram contempladas em duas dimensões – estruturante e sistêmica (figura 2).

FIGURA 2
Dimensões do PBM



Fonte: PBM.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Conforme destacado anteriormente, há, desde a PITCE, a intencionalidade de articular a política industrial com a política de inovação. As ações nessa direção ganham importância na PDP e na PBM e consubstanciam-se em um conjunto crescente de medidas e recursos voltados à área de ciência e tecnologia, com vistas a disseminar a cultura da inovação nas firmas brasileiras e enfatizar a necessidade de se ampliarem os gastos privados de P&D (Salerno e Kubota, 2008; Stein e Herrlein Júnior, 2016).

Em relação às metas estabelecidas no PBM, ainda não é possível se ter um diagnóstico preciso, dado o pouco tempo transcorrido e a ausência de dados consolidados. Entretanto, os primeiros resultados mostram distância em relação às metas estabelecidas.

Ao fazer um balanço do PBM, tendo como referência sua institucionalidade, Schapiro (2014, p. 259) conclui que,

embora a política industrial tenha galgado passos na construção de uma nova institucionalidade, desde a criação da ABDI até a formalização da governança do PBM em um decreto, há ainda carências de institucionalização neste campo. Se os diagnósticos de competitividade e os objetivos macro e microeconômicos são relativamente conhecidos, o desafio a se enfrentar é o da construção de um desenho institucional, efetivo e legítimo, que favoreça um processo de tomada de decisão dinamicamente consistente e menos sujeito aos interesses imediatos das coalizões distributivas.

A avaliação do autor sobre a PBM insere-se na discussão mais ampla de capacidades estatais, definidas como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (Souza, 2015, p. 8). Esta abordagem procura discutir os arranjos institucionais que dão suporte às políticas públicas, de forma a se identificar tanto a capacidade técnica quanto a capacidade política para a definição de estratégias de políticas públicas, bem como os atores e interesses envolvidos.

De acordo com essa abordagem, não se logrou, no período recente, a construção de um arranjo institucional adequado para a implementação de políticas industriais. Várias razões contribuíram para essa situação, como a falta de efetivo poder político da ABDI e, portanto, de centralidade decisória e responsabilização dos diversos ministérios e órgãos públicos direta ou indiretamente envolvidos com a política industrial. Ademais, problemas relacionados à excessiva fragmentação da representação de interesses setoriais dificultaram a formação de uma agenda transformadora de política industrial, o que levou Schapiro (2014) a concluir que a PBM teve viés mais corretivo (ricardiano) do que transformador (schumpeteriano), pois predominaram políticas horizontais e os “alívios setoriais”, típicos da agenda do “custo Brasil”.⁵

5. O predomínio de políticas horizontais e o peso crescente das desonerações tributárias “defensivas” na PBM levam Stein e Herrlein Júnior (2016) a avaliar também que o conteúdo transformador da política industrial (“neoschumpeteriano”) perde importância. Segundo a avaliação de De Toni (2015), as opções políticas para lidar com os efeitos da crise internacional sobre a economia brasileira levaram à desarticulação do CNDI no segundo governo Lula e à volta a um arranjo mais convencional de articulação com o setor industrial (práticas clientelistas e paternalistas).

Embora com referencial de análise distinto, Suzigan e Furtado (2010) também concluem que a institucionalidade para a implementação da política industrial no Brasil é frágil. Os autores identificam como problemas principais a ausência de atuação sistêmica do conjunto de instituições e uma forma de atuação herdada das políticas industriais implementadas no passado; a insuficiente capacitação do quadro técnico das instituições para lidar com os novos temas concernentes à política industrial; a fragilidade do comando político e de coordenação do sistema institucional dessa política; e as dificuldades de articulação intragoverno, da política industrial com outras políticas e do governo com o setor privado.

Em suma, trabalhos elaborados com distintas metodologias convergem no ponto de vista de que os avanços institucionais para a implementação de políticas industriais foram restritos na experiência brasileira dos anos 2000, o que compromete os efeitos esperados, em especial o de contribuir para reverter o processo de desindustrialização em curso na economia brasileira.

A próxima seção, que contém a parte empírica do trabalho, avança na discussão da implementação da política industrial no Brasil nos anos 2000, a partir das informações da execução orçamentária da União.

5 POLÍTICA INDUSTRIAL E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO 2003-2013

A partir de 2003, conforme destacado anteriormente, foi elaborado um conjunto de documentos no sentido de estabelecer diretrizes para a política industrial. Em face deste cenário, o que nos interessa neste item é constatar se as intenções expressas nestes documentos se traduziram efetivamente em programas e/ou estímulos contemplados no Orçamento Geral da União (OGU). Assim, o método utilizado é a análise orçamentária, notadamente através dos gastos (despesas) e do sistema tributário (benefícios tributários), no período de 2003 a 2013, de modo a se averiguar se, de fato, as intenções políticas reverberaram no arcabouço orçamentário e tributário enquanto instrumentos privilegiados da intervenção pública.

Dessa forma, o instrumento mais adequado para constatar os estímulos à política industrial, do ponto de vista do sistema tributário, é o Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), que estima as renúncias de receitas (de qualquer natureza: anistias, redução de alíquotas, deduções, entre outras). Os procedimentos constantes do demonstrativo têm como objetivo promover ações específicas de governo no sentido, por exemplo, de simplificar e/ou diminuir os custos da administração; promover a equidade; corrigir desvios; compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou, incentivar determinado setor da economia (RFB, 2014). Considerando-se os parâmetros descritos, assim como a necessidade de convergência

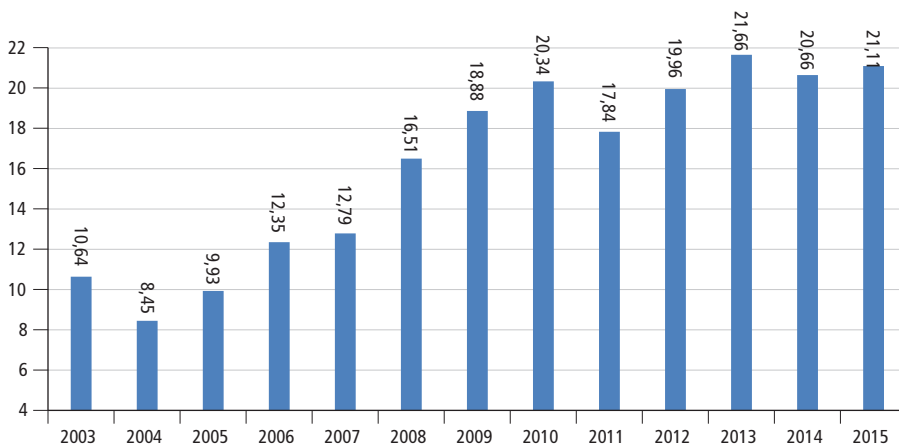
aos padrões internacionais, a RFB, a partir de 2004, adotou o conceito de “gasto tributário” em oposição a “benefício tributário”. Nesse sentido, passou a definir “gasto tributário” da seguinte forma:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (RFB, 2004).

Dados os múltiplos objetivos dos gastos tributários, há necessidade de identificar se houve algum estímulo à política industrial através deste instrumento.

Destacou-se anteriormente que, no período 1995-2002, em consonância com a perspectiva não intervencionista, houve expressiva redução nos gastos tributários. De modo oposto, entretanto, a partir de 2003, amplia-se bastante a previsão dos gastos tributários, conforme o gráfico 4.

GRÁFICO 4
Previsão de gastos tributários em relação à receita administrada pela RFB – Brasil (2003-2015)
(Em %)



Fonte: RFB.
Elaboração dos autores.

Observa-se que, no período de 2003 a 2006, a renúncia fiscal aumenta (exceção a 2004), mas é de 2008 em diante que o governo ampliará os gastos tributários, especialmente, no sentido de atenuar os efeitos da desaceleração econômica (2008-2009). Ademais, não se pode desconsiderar que,

[a] partir do início dos anos 2000, a política tributária do governo federal passa a se apoiar cada vez mais nas contribuições sociais do PIS e da Cofins. Três Leis – [de nºs] 9.990/00, 10.147/00 e 10.485/02 – estabeleceram regimes especiais de tributação monofásica, respectivamente, para os segmentos econômicos da comercialização de petróleo e seus derivados e álcool; farmacêutico e de cosméticos; e automobilístico (Maciel, 2010, p. 5).

Não há dúvida de que o incremento dos gastos tributários repercutiu positivamente no sistema produtivo; entretanto, os argumentos apresentados até o momento são insuficientes para afirmar que os incentivos fiscais contemplaram os objetivos delineados na política industrial. Sendo assim, há necessidade de investigar em um maior nível de desagregação se as desonerações fiscais de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento industrial.

Nesse caso, relacionam-se três funções (Ciência e tecnologia, Indústria e Educação), das 28 possíveis, visto que se entende que suas vinculações e repercussões para a política industrial são bastante expressivas. Observa-se a magnitude do gasto tributário na análise dos valores apropriados por funções orçamentárias, conforme dados da tabela 3.

TABELA 3
Projeção do gasto tributário por função orçamentária (Ciência e tecnologia, Indústria e Educação) – Brasil (2003-2014)
 (Em %)

Função orçamentária	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ciência e tecnologia	1,09	2,28	2,01	1,98	3,46	2,64	2,85	2,61	4,46	3,60	3,64	5,36
Indústria	26,56	23,68	24,80	22,77	21,41	19,80	20,42	19,62	17,43	15,19	17,38	10,12
Educação	2,65	4,57	5,65	5,13	5,07	4,63	3,98	4,46	4,30	4,82	4,71	3,23

Fonte: RFB.
 Elaboração dos autores.

Do ponto de vista da função Ciência e tecnologia, é possível observar um forte incremento, pois esse item passou de 1,09% (R\$ 260,26 milhões) do total do gasto tributário, em 2003, para 5,36% (R\$ 13,37 bilhões) em 2014. No período recente, após 2011, a expansão pode ser justificada em razão do Programa de Inclusão Digital,⁶ que, em 2011, estimou a renúncia fiscal em R\$ 1,67 bilhão,

6. Redução a zero das alíquotas do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre a venda a varejo de computadores *desktops* e *notebooks*, monitores, teclados, *mouse*, *modems*, *tablets*, *smartphones*, roteadores. Também se aplicam às aquisições realizadas por pessoas jurídicas de direito privado, órgãos e entidades da administração pública e sociedades de arrendamento mercantil *leasing*.

a qual, em 2014, foi de R\$ 5,33 bilhões.⁷ Há de se ponderar, entretanto, que de 2013 para 2014, o programa de Informática e Automação⁸ foi reclassificado, passando da função Indústria para Ciência e tecnologia. Daí se justifica o incremento do primeiro e a redução do segundo. No período de 2011 (R\$ 4,13 bilhões) a 2014 (R\$ 4,58 bilhões), o gasto tributário em Informática e Automação manteve padrão bastante semelhante, embora, do ponto de vista real, se constate redução.⁹ Finalmente, em relação ao gasto tributário com Inovação Tecnológica,¹⁰ houve redução (2011, R\$ 1,83 bilhão; 2014, R\$ 1,78 bilhão).¹¹ No item Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas,¹² o gasto tributário pouco se alterou (2011, R\$ 945,85 milhões; 2014, R\$ 1,07 bilhão).

Em 2003, os gastos com a função Indústria representaram 26,5% (R\$ 6,36 bilhões), sendo em 2014 reduzidos para 10,12% (R\$ 25,27 bilhões). Neste período, os gastos tributários concentram-se nas isenções/renúncias do Simples Nacional (R\$ 12,3 bilhões em 2014), Zona Franca de Manaus e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)/Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (R\$ 9,15 bilhões em 2014). No conjunto, as isenções/renúncias relacionadas a estes itens representaram aproximadamente 84% do gasto tributário em 2014. Do ponto de vista relativo, a função Indústria perdeu espaço no conjunto do gasto tributário, mesmo se considerarmos a reclassificação de programas

7. Em valores de novembro de 2017 (atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), equivale a R\$ 2,40 bilhões (2011) e R\$ 6,43 bilhões (2014).

8. As empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação farão jus aos benefícios de isenção/redução do imposto: de 80% até 2014; 75% até 2015; 70% até 2019. Para os bens de informática e automação produzidos nas regiões Centro-Oeste, Sudam e Sudene – isenção/redução do imposto: de 95% até 2014; 90% até 2015; 85% até 2019. Para microcomputadores portáteis – isenção/redução do imposto: de 95% até 2014; 90% até 2015; 70% até 2019. Para microcomputadores portáteis produzidos nas regiões Centro-Oeste, Sudam e Sudene – isenção/redução do imposto: isenção até 2014; 95% até 2015; 85% 2019. Para os bens de informática e automação desenvolvidos no país – isenção/redução do imposto: de 100% até 2014; 90% até 2015; 70% 2019.

9. Em valores de novembro de 2017 (atualizados pelo IPCA), equivalem a R\$ 5,94 bilhões (2011) e R\$ 5,52 bilhões (2014).

10. A pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica. Poderá chegar a até 80% dos dispêndios, em função do número de empregados pesquisadores contratados pela pessoa jurídica. A pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 20% da soma dos dispêndios ou pagamentos vinculados à pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica objeto de patente concedida ou cultivar registrado. A pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL, os dispêndios efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por Instituição Científica e Tecnológica (ICT) e por entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos. A exclusão corresponderá, à opção da pessoa jurídica, a no mínimo a metade e no máximo duas vezes e meia o valor dos dispêndios efetuados. Exclusão do lucro real e da base de cálculo da CSLL de até 160% dos dispêndios realizados com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica para as pessoas jurídicas que utilizarem os benefícios das Leis de capacitação e competitividade do setor de informática e automação (Leis nº 8.248/1991, 8.387/1991 e 10.176/2001).

11. Em valores de novembro de 2017 (atualizados pelo IPCA), equivale a R\$ 2,63 bilhões (2011) e R\$ 2,15 bilhões (2014).

12. Dedução, como despesa operacional, das despesas: com pesquisas científicas ou tecnológicas, inclusive com experimentação para criação ou aperfeiçoamento de produtos, processos, fórmulas e técnicas de produção, administração ou venda; com pesquisa de recursos naturais, inclusive prospecção de minerais, desde que realizadas na área de atuação da Sudam, em projetos por ela aprovados; com pesquisa de recursos pesqueiros, desde que realizada de acordo com projeto previamente aprovado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

ocorrida entre 2013 e 2014. Finalmente, é importante ressaltar que, para os gastos tributários relacionados ao complexo automotivo, que inclui o programa Inovar¹³ e o Setor Automotivo,¹⁴ estimou-se renúncia de R\$ 2,855 bilhões em 2014.

No caso da função Educação (R\$ 8,07 bilhões em 2014), os gastos tributários estão relacionados, em grande medida, com as deduções do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF (R\$ 4,07 bilhões), com as isenções das entidades sem fins lucrativos (R\$ 2,77 bilhões), com o Programa Universidade para Todos – Prouni (R\$ 601 milhões) e com as isenções de livros técnicos e científicos (R\$ 448,5 milhões).

Numa análise do menor nível de desagregação, ou seja, o gasto tributário por modalidade, é possível observar que os itens e a evolução em períodos selecionados representaram maior patamar de renúncia fiscal da União, conforme a tabela 4.

13. Inovar-Auto – Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores: Crédito Presumido de IPI para as empresas habilitadas, relativo aos dispêndios em pesquisa; desenvolvimento tecnológico; inovação tecnológica; recolhimentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); capacitação de fornecedores; engenharia e tecnologia industrial básica. Limitado a 2,75% da receita bruta total de venda de bens e serviços. Lei nº 12.715/2012, arts. 40 a 44; Decreto nº 7.819/2012.

14. Setor Automotivo – Empreendimentos industriais Norte, Nordeste, Centro-Oeste: as empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores, instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, poderão apurar crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) como ressarcimento do PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e da Cofins, no montante do valor das contribuições devidas, em cada mês, decorrente das vendas no mercado interno, multiplicado por: 2 no período de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2011; 1,9 no período de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2012; 1,8 no período de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2013; 1,7 no período de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2014; e 1,5 no período de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2015. Empreendimentos habilitados até 31 de maio de 1997. Lei nº 9.440/97, art. 11-A; Lei nº 12.218/10; Decreto nº 7.422/10.

Setor Automotivo – Empreendimento industriais Sudam, Sudene, Centro-Oeste: os empreendimentos industriais instalados nas áreas de atuação da Sudam, Sudene e na região Centro-Oeste, exceto no Distrito Federal, farão jus a crédito presumido de 32% do IPI incidente nas saídas dos produtos classificados nas posições 8702 a 8704 da TIPI. Projetos apresentados até 31/10/1999. Lei nº 9.826/99; Lei nº 12.218/10; Decreto nº 7.422/2010.

Setor Automotivo – Novos Projetos empreendimentos industriais Norte, Nordeste, Centro-Oeste: as empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores, instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, habilitadas até 31/05/1997, farão jus a crédito presumido do IPI como ressarcimento do PIS/Pasep e da Cofins, desde que apresentem projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes, até o dia 29 de dezembro de 2010. O crédito presumido será equivalente ao resultado da aplicação das alíquotas previstas no art. 1ª da Lei nº 10.485/2002, sobre o valor das vendas no mercado interno, em cada mês, dos produtos dos projetos, multiplicado por: 2 no 1º ano; 1,9 no 2º ano; 1,8 no 3º ano; 1,7 no 4º ano e 1,5 no 5º ano. Lei nº 12.407/2011.

TABELA 4
Projeção do gasto tributário por modalidade – Brasil¹

	2003		2006		2010		2014	
	Valor (R\$)	(%)	Valor (R\$)	(%)	Valor (R\$)	(%)	Valor (R\$)	(%)
Rendimentos isentos e não tributáveis do IRPF	13.252.124.866	25,2	5.909.630.595	7,4	10.543.231.779	6,0	23.487.171.839	7,8
Zona franca de Manaus e Amazônia Ocidental	7.998.804.043	15,2	12.399.799.018	15,6	23.327.792.533	13,4	30.142.060.846	10,0
Deduções do rendimento tributável do IRPF	6.772.286.829	12,9	5.704.371.641	7,2	7.238.833.889	4,2	17.838.813.599	5,9
Microempresas e empresas de pequeno porte	6.490.105.129	12,3	15.025.553.003	18,9	47.530.648.326	27,3	74.487.426.194	24,7
Informática ²	3.359.241.990	6,4	2.949.874.071	3,7	5.025.830.945	2,9	11.957.752.085	4,0
Setor automobilístico	1.653.675.457	3,1	1.755.818.408	2,2	2.896.589.094	1,7	3.442.797.316	1,1
Desenvolvimento regional	5.057.268.024	9,6	4.926.086.507	6,2	11.041.249.526	6,3	9.089.381.284	3,0
Benefícios ao trabalhador	348.688.135	0,7	2.327.721.212	2,9	10.509.426.918	6,0	9.682.295.319	3,2
Medicamentos e produtos farmacêuticos	1.861.619.378	3,5	3.196.614.300	4,0	3.840.160.101	2,2	6.022.904.141	2,0
Agricultura e agroindústria	0	0,0	8.359.866.630	10,5	10.788.632.612	6,2	27.274.630.054	9,1
Entidades sem fins lucrativos	0	0,0	10.106.606.691	12,7	18.505.956.834	10,6	23.428.695.212	7,8
Pesquisa científica e inovação tecnológica	0	0,0	1.401.658.966	1,8	4.133.044.968	2,4	3.456.807.481	1,1
Demais modalidades ³	5.807.347.835	11,0	5.380.291.275	6,8	19.034.422.330	10,9	60.824.336.043	20,2
Total de gasto tributário por modalidade	52.601.161.686	100,0	79.443.892.318	100,0	174.415.819.855	100,0	301.135.071.412	100,0

Fonte: RFB.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹Valores em reais atualizados pelo IPCA para novembro de 2017.

² Inclui o Programa Inclusão Digital.

³ Inclui o Programa Desoneração da Folha de Salários (R\$ 24,07 bilhões).

De modo geral, constata-se que houve expansão nominal em todas as modalidades, mas, em termos relativos, algumas modalidades apresentaram forte incremento. É o caso, por exemplo, do Simples Nacional, que é um regime especial de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte, que evoluiu de 12,30% (R\$ 6,49 bilhões), em 2003, para 24,74% (R\$ 74,48 bilhões) em 2014. Ademais, há as desonerações que se referem à contribuição previdenciária patronal incidente sobre o faturamento, com alíquota de 2% ou 1%, em substituição à incidência sobre a folha de salários, que passou a vigor em 2014, com renúncia estimada de R\$ 29,02 bilhões (9,64% do gasto tributário total).

Em relação a esses dados, é possível relacionar a ampliação dos gastos com o Simples aos objetivos da política industrial, dado que todos os planos recentes colocaram o fortalecimento das pequenas empresas como objetivo prioritário. A instituição do Simples data da década de 1990, e, no período em consideração, o programa passou por diversas alterações que, sem dúvida, ampliaram a sua abrangência no segmento-alvo. Por esse lado, o aumento de desonerações tributárias poderia ser atribuído à política industrial. De outro lado, pode-se argumentar que, embora seja um programa essencial para o fortalecimento das pequenas empresas, não se relaciona diretamente aos objetivos prioritários das políticas industriais recentes, quais sejam, a ampliação das exportações e de inovações no segmento das empresas de pequeno porte. Outro aspecto a destacar é o das taxas elevadas de crescimento econômico, especialmente no período de vigência da PDP, com altas taxas de natalidade de empresas, o que pode explicar parte importante dos gastos com desonerações. Ou seja, não se pode dizer, sem análises mais específicas, que as desonerações do Simples impliquem atendimento aos objetivos prioritários da política industrial.

Ademais, considera-se bastante duvidosa a assertiva de que, por exemplo, o programa de desoneração da folha de pessoal e/ou o programa de redução de alíquotas para micro e pequenas empresas repercuta positivamente na competitividade da estrutura produtiva ou no nível de investimento, até porque se tomarmos, por exemplo, a evolução da estrutura produtiva (Urraca-Ruiz, Britto e Souza, 2013) no período em tela, percebe-se que os setores mais dinâmicos (automotivo, refino de petróleo e complexo eletrônico) pouco ou nada foram beneficiados com os gastos tributários. Finalmente, as atividades, como no caso do complexo eletrônico, que efetivamente contribuem para mitigar a distância em relação à fronteira tecnológica perderam espaço. Tanto é assim que o *gasto em pesquisa científica e inovação tecnológica*, que era de 2,37% (R\$ 2,69 bilhões) do gasto total em 2010, passou para apenas 1,15% (R\$ 2,86 bilhões) em 2014.

É bem verdade, entretanto, que analisar os estímulos à política industrial apenas do ponto de vista do gasto tributário é absolutamente insuficiente, pois são captadas apenas as renúncias fiscais, que talvez sejam, em relação ao quesito fiscal, o componente menos relevante. Sendo assim, é imprescindível analisar a execução orçamentária para apreendermos se de fato a despesa pública convergiu para os objetivos da política industrial.

Ao se tomar a execução orçamentária das funções Educação, Ciência e tecnologia, e Indústria (tabela 5), é possível notar que o maior incremento ocorreu para a função Educação (2004, R\$ 29,65 bilhões; 2013, R\$ 87,70 bilhões), especialmente em relação às despesas associadas ao ensino profissionalizante (subfunção 363) e ensino superior (subfunção 364).

TABELA 5

Execução orçamentária (liquidado) por função orçamentária (Ciência e tecnologia, Indústria e Educação) – Brasil
(Em R\$)

	2004	2007	2010	2013
Educação	29.654.437.672	43.630.297.515	74.285.404.650	87.707.289.935
Ciência e tecnologia	5.319.748.246	7.755.297.139	11.555.567.312	11.049.160.761
Indústria	3.159.753.239	5.053.850.844	2.763.732.993	2.483.801.608

Fonte: SIGA BRASIL. Disponível em: <<https://bit.ly/30HVllb>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores constantes de novembro de 2017 atualizados pelo IPCA.

Nessa perspectiva, as despesas liquidadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) passaram de R\$ 1,134 bilhão (2004) para R\$ 5,49 bilhões (2013). No caso da função Ciência e tecnologia, o incremento foi bastante expressivo (2004, R\$ 5,31 bilhões; 2013, R\$ 11,05 bilhões), destacando-se as despesas relacionadas ao desenvolvimento científico (subfunção 571; R\$ 7,39 bilhões em 2013, *vis-à-vis* R\$ 949,85 milhões em 2004). Quanto à função Indústria, os incrementos foram bastante tênues, exceção ao ano de 2007 (R\$ 5,05 bilhões), perfazendo R\$ 2,48 bilhões em 2013, tendo sido de R\$ 3,16 bilhões (2004).¹⁵

No caso das despesas relacionadas à função Indústria, é necessário destacar que a subfunção Promoção industrial (classificação 661) apresentou despesas de R\$ 4,90 bilhões (2013), portanto, bastante superiores à própria função Indústria, cujas despesas foram de R\$ 2,48 bilhões (2013).¹⁶ Isto ocorre porque a subfunção

15. Todos os valores apresentados no parágrafo foram atualizados pelo IPCA de novembro de 2017.

16. As despesas classificadas na subfunção Promoção industrial apresentaram elevados valores, entre o período de 2007 e 2013, o que se justifica, em grande medida, pelos repasses do Tesouro Nacional aos bancos públicos, especialmente Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar embarcações da marinha mercante.

não precisa necessariamente associar-se à função da área, de modo que as despesas de Promoção industrial podem ocorrer fora do âmbito do Ministério da Indústria, mas, no caso citado, são, de fato, gastos com o setor industrial. É o que se verifica, por exemplo, no Fundo de Marinha Mercante (FMM), vinculado ao Ministério dos Transportes, que em 2013 liquidou despesa (inversões financeiras) referente à função Transporte, mas classificando-a na subfunção Promoção industrial. A classificação orçamentária neste caso é pertinente, pois é referente à ação 0118 – Financiamento à Marinha Mercante e à Indústria de Construção e Reparação Naval, que liquidou despesas de R\$ 4,49 bilhões (2013). Daí o expressivo valor da subfunção Promoção industrial.

Verifica-se também que as funções Educação e Ciência e tecnologia apresentaram incremento real bastante satisfatório, o que é um indicador importante de que se avançou na articulação entre a política industrial e a política de inovação, o que era um objetivo destacado nos documentos da PDP e do PBM. Entretanto, houve retrocesso nos valores relativos do gasto em pesquisa científica e inovação tecnológica, e também a função Indústria apresentou desempenho pouco satisfatório. Se considerarmos as três funções em relação à despesa total, é possível perceber que no agregado houve ganhos, exceto para a função Indústria (tabela 6).

TABELA 6
Execução orçamentária por função orçamentária (Ciência e tecnologia, Indústria e Educação) – Brasil
(Em % em relação ao total da despesa liquidada)

	2004	2007	2010	2013
Educação	1,600	1,989	3,222	3,780
Ciência e tecnologia	0,287	0,353	0,501	0,476
Indústria	0,170	0,230	0,119	0,107
Total	2,057	2,572	3,842	4,363

Fonte: SIGA BRASIL. Disponível em: <<https://bit.ly/30HVllb>>.
Elaboração dos autores.

Tomando-se a evolução das subfunções associadas à área da função Indústria, verifica-se que há expressivo incremento nas despesas liquidadas (de R\$ 937,84 milhões em 2004, para R\$ 6,137 bilhões em 2013, conforme a tabela 7), o que faz sentido ao se considerarem as diversas diretrizes estabelecidas no âmbito da política industrial. Inobstante, vale a pena registrar que, da despesa liquidada, parte expressiva direcionou-se apenas aos empréstimos à indústria naval.

TABELA 7
Execução orçamentária (liquidado) por subfunção orçamentária (função área: Indústria) – Brasil
 (Em R\$)

	2004	2007	2010	2013
Promoção industrial	54.770.212	1.685.595.145	4.252.887.086	4.902.798.182
Produção industrial	313.755.329	607.498.027	1.349.332.111	577.847.859
Mineração	68.732.311	120.871.312	133.015.560	47.065.705
Propriedade industrial	6.616.966	8.447.047	15.590.814	4.353.546
Normalização e qualidade	493.968.131	443.417.714	643.025.235	605.388.269
Total	937.842.949	2.865.829.244	6.393.850.806	6.137.453.561

Fonte: SIGA BRASIL. Disponível em: <<https://bit.ly/30HVllb>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores constantes de novembro de 2017 atualizados pelo IPCA.

A contraposição entre esses resultados fundamenta, a nosso ver, o argumento da debilidade institucional da política industrial, na medida em que os aumentos de gastos voltados à indústria e à inovação foram modestos e não apresentaram a necessária convergência com as metas da política industrial e de inovação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados sistematizados e analisados no presente trabalho permitiram mostrar como se deu, do ponto de vista da execução orçamentária da União, a implementação da política industrial e de inovação a partir de 2003.

Por meio desses dados, evidencia-se a diferença entre os dois períodos aqui analisados: o de 1995 a 2002, quando predomina a visão não intervencionista; e o de 2003-2013, quando são postos em marcha vários instrumentos de política industrial.

Considerando-se que a intervenção do Estado é absolutamente necessária para reduzir a distância da fronteira tecnológica, bem como ampliar e assegurar padrões de competitividade no mercado externo, verifica-se uma clara mudança de atitude do governo brasileiro no tocante às ações de políticas públicas voltadas à indústria.

No que tange aos gastos tributários no período de 2003 a 2013, verifica-se um substancial incremento em seu montante; entretanto, considera-se que estes gastos pouco se relacionam às diretrizes definidas no âmbito das políticas industriais.

Quanto à execução orçamentária, constata-se que houve substancial incremento na função Ciência e tecnologia, que passou de R\$ 5,31 bilhões, em 2004, para R\$ 11,05 bilhões em 2013, destacando-se as despesas relacionadas ao desenvolvimento científico. Este aumento pode ser visto como importante elemento da articulação da política industrial com a política de inovação, como destacado anteriormente.

Houve, no período em análise, aumento de gastos que podem ser identificados com as diretrizes das políticas industriais. O problema observado é que a execução orçamentária não esteve inequivocamente integrada com os objetivos e metas delineados nos respectivos documentos, o que demonstra a debilidade institucional da política industrial e corrobora, com outra metodologia, diversos trabalhos, os quais, com diferentes referenciais teóricos, fazem uma análise crítica da implementação das políticas industriais recentes (Stein e Herrlein Júnior, 2016; De Toni, 2015; Schapiro, 2014; Suzigan e Furtado, 2010). Não se construiu, no período em análise, um arranjo institucional adequado e sustentável para a implementação das políticas industriais, com centralidade dentro das políticas públicas e para o qual convergissem os interesses dos agentes econômicos. Vale dizer, a política industrial não teve centralidade no arcabouço da política econômica, com a construção de uma institucionalidade conducente ao alcance de metas de longo prazo, nos termos colocados por Rodrik (2007).

Portanto, no período em análise, não há evidências de que as políticas industriais tenham conseguido reverter o processo de desindustrialização em curso na economia brasileira, de resto seu objetivo primeiro.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, M. A. C. **A abordagem neo-schumpeteriana: desdobramentos normativos e implicações para a política industrial.** 1997. 245 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Desembolso Anual do Sistema BNDES: Setor CNAE.** Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Y0ulCe>>.

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Brasília: Casa Civil, 26 nov. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2G8m9aU>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Brasil – evolução das alíquotas nominais de importação (1983 a 2014).** Brasília: MDIC, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2tF4tRt>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula.** Campinas: IE/Unicamp, jul. 2010. (Texto para Discussão IE/Unicamp, n. 181).

COUTO, A. C. L.; TRINTIM, J. A. O papel do BNDES no financiamento da economia brasileira. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO

KEYNESIANA BRASILEIRA, 7., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: AKB, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2NO5KwF>>.

CHANG, H.-J. Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CIMOLI, M. *et al.* Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 55-85, jan./jun. 2007.

CORDEN, W. M. **Relationships between macro-economic and industrial policies**. Canberra: Centre for Economic Policy Research, Sept. 1980.

CORRÊA, V. P.; SANTOS, C. H. Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural – avanços e limites. *In*: CORRÊA, V. P. (Org.). **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 18-56.

DE TONI, J. Uma nova governança no padrão de relacionamento público-privado da política industrial brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 97-117, 2015.

FRANCO, G. **A inserção externa e o desenvolvimento**. Brasília: BCB, 1996. 47 p. Mimeografado.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Custo Brasil e a taxa de câmbio na indústria de transformação**: 2013. São Paulo: FIESP, 2014a. Disponível em: <<https://bit.ly/380kelg>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

_____. **Panorama da indústria de transformação brasileira**. 3. ed. São Paulo: FIESP, 2014b. Disponível em: <<https://bit.ly/2DIK8vX>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente**. São Paulo: Iedi, maio 2007. Disponível em <<https://bit.ly/2TFz789>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **A política de desenvolvimento produtivo**. São Paulo: Iedi, maio 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2RgjqSY>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

LAPLANE, F. M. Política industrial em perspectiva. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 325-329, dez. 2003.

MACIEL, M. S. **Política de incentivos fiscais**: quem recebe isenção por setores e regiões do país. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ld0FMW>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr.-jun. 2010.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários)**: Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Brasília: RFB, 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/30Ol4i8>>.

_____. **Demonstrativos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários)**: Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Brasília: RFB, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/3axyfs0>>.

RODRIG, D. **One economics, many recipes**: globalization, institutions, and economic growth. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

SALERNO, M. S.; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – Pitce**: balanço e perspectivas. Brasília: ABDI, 2006.

SALERNO, M.; KUBOTA, L. Estado e inovação. *In*: DE NEGRI, J.; KUBOTA, L. (Eds.). **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008. p. 13-64.

SCHAPIRO, M. G. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 239-265.

STEIN, G. Q.; HERRLEIN JÚNIOR, R. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 47, p. 251-287, 2016.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Revista Estudos Econômicos**, v. 40, n. 1, p. 7-41, 2010.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ipea, 2016. p. 51-103.

URRACA-RUIZ, A.; BRITTO, J. N. P.; SOUZA, K. S. G. Qualificando o caráter “regressivo” da especialização industrial do Brasil. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL LALICS 2013: SISTEMAS NACIONAIS DE INOVAÇÃO E POLÍTICAS DE CTI PARA UM DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL, 2013, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, nov. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. **Desafios da real política industrial do século XXI**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1452).

ALEM, A. C.; BARROS, J. R. M.; GIAMBIAGI, F. **Bases para uma política industrial moderna**. Rio de Janeiro: INAE/Fórum Nacional, maio 2002. (Estudos e Pesquisas, n. 22). Disponível em: <<https://bit.ly/2Y3CUvZ>>.

ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. Brasília: ESAF; STN, 2008. (XIII Prêmio Tesouro Nacional: Tópicos Especiais de Finanças Públicas). Disponível em: <<https://bit.ly/2L7Zgat>>.

BRASIL. **Plano Brasil Maior: inovar para competir. Competir para crescer – Balanço Executivo 2011-2014**. Brasília: ABDI, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2NO5KwF>>.

SALERNO, M.; KUBOTA, L. Notas sobre as dinâmicas relacionadas do consumo das famílias, da formação bruta capital fixo e das finanças públicas brasileiras no período 2004-2012. *In*: CORRÊA, V. P. (Org.). **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 183-241.

SANTOS, C. H. Um panorama das finanças públicas brasileiras 1995/2009. *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. (Orgs.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010. p. 19-65.

Data de submissão: 1º/12/2016

Primeira decisão editorial em: 18/5/2017

Última versão recebida em: 21/3/2018

Aprovação final em: 21/3/2018

