

DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL: A INDÚSTRIA DEVE SER PRIORIZADA?

Leonardo Coviello Regazzini¹

Carlos José Caetano Bacha²

André da Cunha Bastos³

Resumo: Tem se tornado bastante comum, no Brasil, ao longo das últimas décadas, a adoção de políticas temporárias de desoneração tributária. Essas políticas são capazes de afetar diversas variáveis econômicas, tornando significativamente complexo para as autoridades econômicas o processo de escolha de produtos e setores desonerados. Muitas vezes, políticas de desoneração tributária podem apresentar efeitos contraditórios. Aquelas voltadas à indústria costumam produzir efeitos menos positivos sobre o emprego e efeitos negativos sobre a desigualdade de renda e a concentração regional, quando comparadas, por exemplo, com políticas de desoneração voltadas a setores primários. Por outro lado, produz, obviamente, efeitos positivos sobre a participação da indústria na economia, o que muitos autores consideram fundamental para se alcançar o desenvolvimento econômico no longo prazo. Este artigo busca apresentar alguns dos principais argumentos favoráveis e contrários à priorização de setores industriais em políticas de desoneração tributária, uma vez que essa questão pode representar um peso decisivo no processo de escolha de setores beneficiados pelo governo em políticas dessa natureza.

Palavras-chave: Política Industrial; Política Tributária; Desenvolvimento Econômico; Economia Brasileira

Abstract: It has become quite common in Brazil over the last decades, the adoption of temporary tax relief policies. These policies are likely to affect many economic variables, making the process of choosing products and degenerated sectors significantly difficult to the economic authorities. Often, the tax relief policies may present contradictory effects. Those aimed at industry often produce fewer positive effects on employment and negative effects on income inequality and regional concentration when compared, for example, with tax relief policies aimed at primary sectors. On the other hand, it obviously produces positive effects on the industry's participation in the economy, which many experts consider essential to achieve economic development in the long run. This article aims to present some of the main arguments for and against the prioritization of industrial sectors in tax relief policies, since this issue may represent a decisive weight in the choice of sectors benefiting from the government in such policies.

Keywords: Industrial Policy; Tax Policy; Economic Development; Brazilian Economy

JEL classification: E62; H20; L16; O14.

Área 2 – História Econômica e Economia Brasileira

¹ Pós-doutorando em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA - USP) – e-mail: lregazzi@usp.br

² Professor titular do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ - USP) – e-mail: carlosbacha@usp.br

³ Professor Assistente da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FACE – UFG) – e-mail: bastos@ufg.br

1 INTRODUÇÃO

Tem se tornado bastante comum, no Brasil, ao longo das últimas décadas, a adoção pelo governo federal de políticas temporárias de desoneração tributárias que busquem proteger a economia brasileira (especialmente o nível de produto – e, conseqüentemente, de emprego – e de preços) de instabilidades. Em sua maioria, essas políticas têm contemplado poucos setores da economia – como a indústria automobilística ou a de eletrodomésticos da chamada “linha branca” (por exemplo, geladeiras, máquinas de lavar e eletrodomésticos em geral).

A adoção de políticas de desoneração fiscal como mecanismo de proteção da economia fundamenta-se na própria teoria econômica. Desde meados da década de 1930, com a publicação da Teoria Geral do Emprego, do Juros e da Moeda (de John Maynard Keynes), acredita-se que políticas fiscais expansionistas – constituídas por redução de tributos e/ou aumento de gastos públicos – são capazes de apresentar efeitos significativos sobre as principais variáveis macroeconômicas no curto prazo (tais como emprego, renda e inflação). Isso porque essas políticas afetam diretamente a demanda agregada.

A política de desoneração tributária – especificamente a redução de alíquotas (ou até a eliminação) de tributos indiretos, incidentes sobre a venda de bens e serviços – afeta uma série de diferentes variáveis econômicas, uma vez que resulta, simultaneamente, em aumento do preço recebido pelo vendedor (e, portanto, da lucratividade do negócio) e/ou redução dos preços para o consumidor. O nível de produção de equilíbrio também se eleva, fazendo aumentar os níveis de emprego e salário real.

Do ponto de vista de seus efeitos diretos sobre a economia (mas sem se esquecer de que o estado precisa de recursos para cumprir suas funções), qualquer política de desoneração tributária é, portanto, bem-vinda. Todavia, uma vez que o desenho do sistema tributário nacional pode apresentar efeitos significativos sobre outros indicadores importantes, como a distribuição de renda e o equilíbrio regional, algumas políticas de desoneração tributária podem ser mais efetivas do que outras no sentido de promover não apenas a redução de preços e o aumento do emprego, mas também gerar efeitos mais positivos sobre esses outros indicadores.

No que diz respeito aos efeitos microeconômicos, a desoneração tributária, por resultar em aumento do preço recebido e da lucratividade, fortalece o setor desonerado, permitindo que este aumente sua produção e sua importância na economia nacional. Uma vez que alguns setores, como a indústria, desempenhariam funções fundamentais para o

desenvolvimento de longo prazo de uma economia, a desoneração tributária pode ainda ser utilizada como mecanismo para impulsionar esses setores e, assim, favorecer o desenvolvimento econômico.

Diante disso tudo, a tarefa dos governos de escolher os setores priorizados em políticas de desoneração tributária, por envolver a observação de uma grande variedade de elementos, torna-se significativamente difícil. Muitas vezes, políticas de desoneração tributárias podem apresentar efeitos contraditórios, tais como: efeitos positivos sobre o emprego e negativos sobre a concentração de renda; efeitos positivos sobre a participação da indústria e negativos sobre a desigualdade regional, etc. Regazzini (2015), por exemplo, demonstra que a desoneração da agropecuária é capaz de produzir efeitos mais positivos sobre o emprego, a desigualdade social e a desigualdade regional quando comparada a desoneração do setor automotivo. A desoneração tributária de automóveis, entretanto, seria capaz de dar algum fôlego a um importante setor da indústria nacional, encaixando-se em um esforço maior para conter o processo de desindustrialização que vive a economia brasileira desde a década de 1980.

Os efeitos de longo prazo do processo de desindustrialização sobre o desenvolvimento econômico são tema de grande debate no campo da economia política (que remonta ao antigo e não menos polêmico debate em torno da adoção de políticas industriais). Longe de proporcionar uma resposta sobre a questão, o **objetivo** deste artigo é apresentar alguns dos principais argumentos favoráveis e contrários à priorização de setores industriais em políticas de desoneração tributária, uma vez que essa questão pode representar um peso decisivo no processo de escolha de setores beneficiados pelo governo em políticas dessa natureza.

Existe expressiva literatura definindo o que é desindustrialização (ROWTHORN e RAMASWANY, 1999; TREGENNA, 2009) e sobre sua ocorrência no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2009). Há também significativa literatura defendendo medidas de modo a interromper este processo (ALÉM; BARROS; GIAMBIAGI, 2002; KUPFER, 2003; SUZIGAN; FURTADO, 2006; OREIRO; FEJO, 2010; CORONEL et al., 2014). Outros trabalhos (FERREIRA, 2005; CANÊDO-PINHEIRO et al., 2007) apresentam argumentações contrárias a políticas de estímulos à indústria, e não a todos os demais setores da economia. No presente artigo, procura-se sintetizar os argumentos de ambas correntes.

O presente artigo compõe-se de mais quatro seções, além desta introdução. A seguir, na seção 2, discute-se o processo de desindustrialização que a economia brasileira

estaria vivendo, os indícios desse processo e suas causas. A seção 3 apresenta e discute os principais argumentos encontrados na literatura para adoção de políticas setoriais que possam reverter o processo de desindustrialização da economia brasileira. A seguir, a seção 4 apresenta e discute os argumentos em defesa da não adoção dessas políticas. A última seção apresenta as considerações finais deste artigo diante da questão.

2. O RECENTE PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

O conceito de desindustrialização foi delimitado inicialmente por Rowthorn e Ramaswamy (1999) como sendo o processo persistente de redução do emprego industrial no emprego total de uma economia. Todavia, notou-se mais tarde que essa definição poderia ser imprecisa, uma vez que comportamentos distintos da produtividade do trabalho na indústria e nos serviços poderiam alterar a importância do emprego industrial no emprego total sem que a importância da indústria na economia se alterasse. Em função disso, Tregenna (2009) incorporou a essa definição o processo de redução consistente da parcela do valor adicionado pela indústria no PIB.

Observando o comportamento dessa variável para a economia brasileira ao longo das últimas décadas (ver Figura 1), é possível notar que, após décadas de crescimento, a participação da indústria de transformação na economia brasileira passou a reduzir-se a partir de meados da década de 1980, com breves (e insuficientes) períodos de recuperação, caindo de 27,20% em 1985 para 14,60% em 2011. Diante dessa evidência e a despeito de todos os problemas associados a essa estatística (TORRES e CAVALIERI, 2015), é difícil negar que o país esteja vivendo um processo de desindustrialização⁴.

⁴ Este artigo não ignora o extenso debate existente na literatura em torno da ocorrência ou não de um fenômeno de desindustrialização no Brasil. Destaca, todavia, a consolidação do diagnóstico de desindustrialização entre a maioria dos autores da área. Torres e Cavalieri (2015) apresentam excelente revisão desse debate.

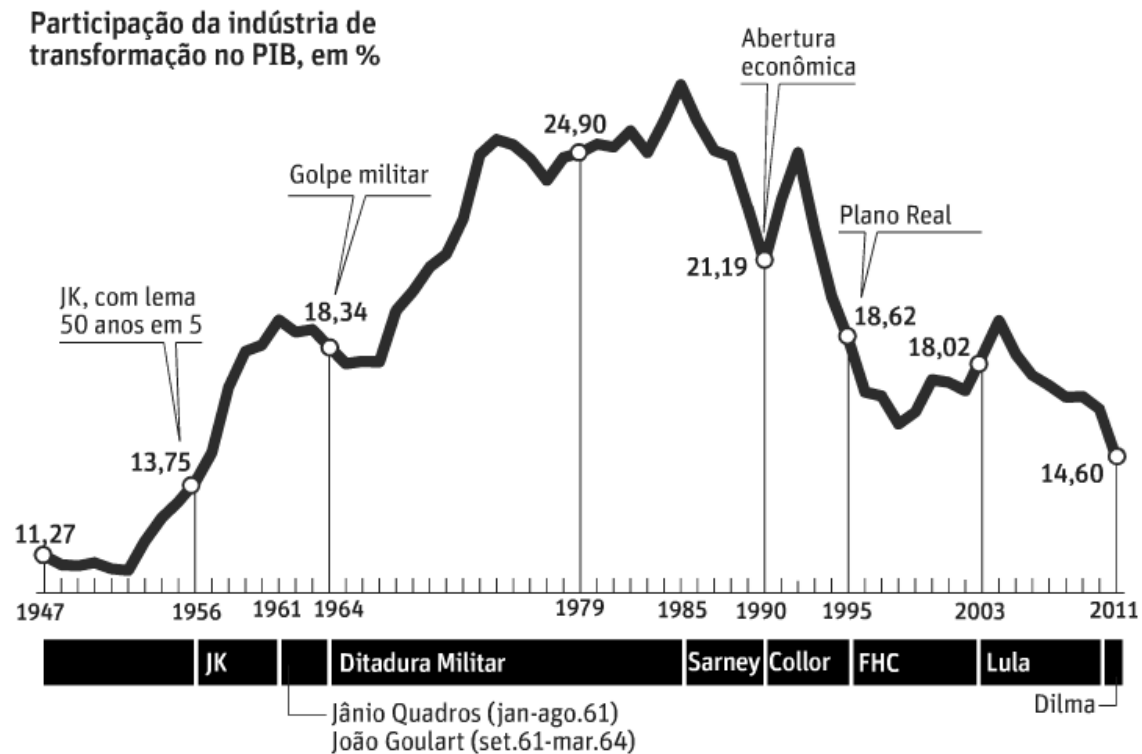


Figura 1 – Evolução da participação da indústria de transformação no PIB brasileiro entre 1947 e 2011 (em %)

Fonte: Folha de São Paulo, 14 jul. 2012, com base em dados de IBGE, 2012

Nota: a indústria de transformação representa parte do setor industrial, que também pode incluir a indústria extrativista mineral e a construção civil

De um modo geral, o processo de desindustrialização pode ser caracterizado como natural ou precoce (ou prematuro). A desindustrialização natural está associada a um processo conhecido como mudança estrutural (structural change). Com o aumento da produtividade no campo (e, conseqüentemente, da produção e da renda *per capita* na economia), os trabalhadores tendem a se deslocar para as indústrias, cujos produtos apresentam demanda crescente, uma vez que, segundo Adam Smith, “o desejo de alimentação é limitado em todos os homens pelo tamanho do seu estômago”. Com o contínuo incremento da produtividade (agora nas indústrias), da produção e da renda *per capita*, tem início o deslocamento dos trabalhadores para o setor de serviços, porque o número de geladeiras que uma família precisa também é limitado, mas o número de vezes que ela pode viajar, não. Dessa forma, o processo de mudança estrutural das economias levaria, em um primeiro momento, à industrialização, e, posteriormente, a um natural processo de desindustrialização. Ambos determinados pelo deslocamento dos trabalhadores (e da economia) dos setores de menor elasticidade renda da demanda para os setores de maior elasticidade renda da demanda em cada momento. O processo de

mudança estrutural e a decorrente desindustrialização natural podem ser representados pela Figura 2, a seguir.

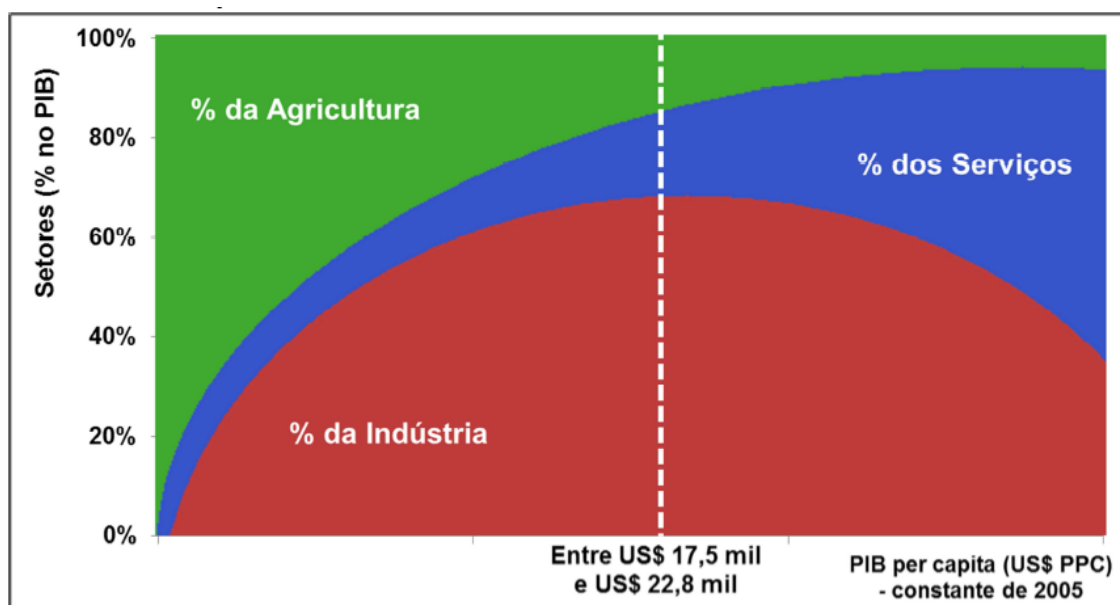


Figura 2 – Efeitos da mudança estrutural sobre a participação dos setores econômicos no PIB
Fonte: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP (2014)

Uma vez que a desindustrialização é determinada pelo aumento da demanda por serviços decorrente do crescimento da renda, é natural que esse processo tenha início quando a economia atinge um elevado nível de renda *per capita*. A experiência internacional mostra que esse processo tem início, em média, quando as economias apresentam renda per capita de aproximadamente US\$ 20 mil (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Em alguns casos, entretanto, o processo de industrialização pode ocorrer em função de distorções comerciais, tendo início antes que a renda *per capita* atinja níveis elevados. Essas distorções comerciais poderiam ser resultantes de uma sobrevalorização da taxa de câmbio, em decorrência das exportações de produtos primários a partir da abundância de recursos naturais no país, que prejudica a competitividade dos outros setores da economia, em especial, da indústria. Esse fenômeno é conhecido como “doença holandesa”. É possível ainda que a incorporação ao comércio internacional de países com relativa abundância de mão de obra barata prejudique a competitividade da indústria de países que ainda não apresentavam condições naturais para seu processo de industrialização. Nessas circunstâncias, o processo de perda de importância relativa da indústria no PIB poderia ser caracterizado como precoce, ou prematuro.

Quando o processo de desindustrialização brasileiro teve início, em 1985, a economia brasileira apresentava uma renda *per capita* de aproximadamente US\$ 9 mil, um nível ao qual ainda seria natural que a demanda por produtos manufaturados crescesse a taxas mais elevadas do que a demanda por serviços. É possível, portanto, que o processo de desindustrialização brasileiro possa ser caracterizado como precoce, e que esteja relacionado à competitividade externa de sua indústria de transformação. A crescente inundação de produtos manufaturados chineses no mercado brasileiro desde a abertura econômica da China, na década de 1980, é um indício de que esse pode ser um elemento decisivo para o processo.

Segundo Bresser-Pereira (2009), a desindustrialização brasileira é sintoma de doença holandesa. O processo, iniciado na década de 1980, teria se intensificado a partir da elevação dos preços das *commodities* exportadas pelo país, em 2002. Se, por um lado, esse aumento possibilitou a retomada do crescimento baseado no agronegócio, por outro, provocou forte valorização cambial, comprometendo a competitividade da indústria e agravando o quadro de doença holandesa. O autor destaca que, entre 1997 e 2008, as exportações de bens primários cresceram 366%, enquanto as exportações de manufaturados, 244%. As importações de primários cresceram 26% no mesmo período. Já as importações de manufaturados aumentaram em 154%. Finalmente, os investimentos no setor primário cresceram, entre 1997 e 2008, 277%, enquanto os investimentos no setor de manufaturados subiram apenas 30%.

3. ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À ADOÇÃO DE POLÍTICAS PARA REVERSÃO DO PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Se, para os modelos neoclássicos de crescimento, o desenvolvimento econômico seria consequência principalmente da acumulação de fatores de produção e do avanço tecnológico, independentemente do setor nos quais as unidades de valor adicionado são produzidas (agropecuária, indústria ou serviços), para as diversas correntes do pensamento heterodoxo, o desenvolvimento econômico é setor-específico, isto é, a indústria é o motor do crescimento de longo prazo das economias, em especial para os países de renda média (THIRWALL, 2002 apud OREIRO; FEIJO, 2010). Para os economistas denominados heterodoxos, esse papel especial da indústria no desenvolvimento econômico estaria relacionado aos seguintes elementos (OREIRO; FEIJO, 2010):

- O setor industrial apresentaria encadeamentos para frente e para trás na cadeia de produção (índice de ligação) mais fortes do que os demais setores da economia. Desse modo, aumentos da produção daquele setor tenderiam a apresentar efeitos mais fortes sobre a produção de outros setores;
- A presença de economias de escala na indústria faz com que a produtividade desse setor seja sempre uma função crescente da produção industrial. Assim, a indústria seria fonte importante de retornos crescentes de escala, fundamentais para sustentar o crescimento de longo prazo;
- A indústria seria a fonte de progresso tecnológico da economia. E a maior parte do avanço tecnológico que ocorre em outros setores difunde-se a partir do setor industrial;
- A indústria, ao contrário dos setores primários, é mais intensa em mão de obra qualificada, gerando demanda por empregos de qualidade, e produzindo vagas de maiores salários; e,
- Como a elasticidade renda de importações de manufaturados é maior do que a elasticidade renda de importações de bens primários, o crescimento da renda no longo prazo produziria uma deterioração dos termos de troca para os segundos. Assim, uma pauta exportadora primária tenderia a gerar pressões externas no longo prazo (PREBISCH, 1950).

Os elementos expostos acima explicariam uma relação de causalidade positiva entre indústria forte e crescimento de longo prazo, justificando o “*empenho governamental em fomentar setores avaliados como importantes para o crescimento econômico do país*”, a exata definição de política industrial segundo Krugman (1989). Essa relação encontra respaldo em trabalhos empíricos como o de Wade (1990), que credita o bom desempenho de Taiwan à política industrial conduzida pelo governo; e Chang (2003), que aponta a mesma relação para um número maior de países, demonstrando que praticamente todos os países que alcançaram o desenvolvimento econômico fizeram uso de alguma configuração de política econômica vertical focalizada na indústria.

Em função dos argumentos acima expostos, o processo de desindustrialização precoce teria potencial de comprometer negativamente o crescimento econômico de longo prazo, precisando ser contido através da adoção de políticas industriais verticais, defendidas no Brasil por diversos autores (ALÉM; BARROS; GIAMBIAGI, 2002;

KUPFER, 2003; SUZIGAN; FURTADO, 2006; CORONEL et al., 2014). Nesse contexto, priorizar a indústria em uma política de desoneração tributária em detrimento de outros setores faria todo sentido. Ainda que os efeitos dessa priorização sobre o emprego, desigualdade social e concentração regional fossem negativos, se justificariam pela busca do desenvolvimento econômico de longo prazo.

4. ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À ADOÇÃO DE POLÍTICAS PARA REVERSÃO DO PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Como antecipado na Introdução, o papel especial do setor industrial na promoção do crescimento econômico de longo prazo não é consenso no campo da economia política. Dessa forma, muitos autores discordam dos argumentos expostos na seção anterior, e, dessa forma, da necessidade de adoção de políticas verticais que priorizem o setor industrial, defendendo o uso de políticas horizontais que atinjam igualmente todos os setores da economia (FERREIRA, 2005; CANÊDO-PINHEIRO et al., 2007).

Se a hipótese do forte encadeamento do setor industrial na cadeia produtiva é verdadeira para a maior parte das comparações, como mostram as evidências, ao menos os resultados obtidos por Regazzini (2015) mostram que a desoneração tributária de produtos agrícolas seria capaz de promover maior aquecimento da economia do que uma desoneração de veículos de mesmo valor. Nesse sentido, a incorporação do aumento das remunerações dos fatores (decorrente do choque) à nova demanda agregada, possível em modelos de equilíbrio geral, constitui um indício interessante da limitação dos índices de ligação como indicadores da capacidade de geração de atividade econômica pelos diferentes setores econômicos.

Sobre a importância da indústria na geração e difusão de tecnologia, Hunt e Tybout (1998) apontam a inexistência de evidências de que o desenvolvimento esteja de algum modo associado ao deslocamento em direção a setores progressivamente mais intensivos em conhecimento. Apresentam evidências de países desenvolvidos que não dominam tecnologias avançadas (como Nova Zelândia e Itália) e de países que dominam tecnologias avançadas, mas não são desenvolvidos (como a Rússia e o Paquistão). De qualquer forma, Lazzarini et al. (2013) demonstram que o conteúdo tecnológico na produção de *commodities* pode ser bastante elevado. Segundo os autores, a produção de *commodities* seria normalmente baseada em tecnologias avançadas e métodos de

produção intensivos em capital, em sua maioria, desenvolvidos no próprio país. Por último, seria ainda fundamental considerar a importância da possibilidade de assimilação de tecnologia via difusão como mecanismo de aumento de produtividade em países que não apresentam um bom desempenho em pesquisa e inovação.

No que diz respeito à geração empregos, os resultados obtidos por Regazzini (2015) vão ao encontro do argumento de que a indústria seria mais intensa em mão de obra qualificada, gerando vagas de empregos de qualidade, com salários maiores do que os demais setores da economia. O setor agropecuário e o setor de serviços, todavia, são capazes de gerar uma quantidade maior de vagas (NAJBERG; PEREIRA, 2002), como também atestam os resultados de Regazzini (2015). Além disso, é fundamental considerar que o aumento do número de empregados qualificados e com bons salários depende fundamentalmente do aumento da oferta de mão de obra qualificada. Sem esse aumento, o aumento da demanda por mão de obra qualificada traduzir-se-á apenas em ampliação das diferenças salariais entre trabalhadores pouco e muito qualificados. Nessas circunstâncias, pelo contrário, a proteção da indústria poderia ser contraproducente, uma vez que a desigualdade de renda afeta negativamente o crescimento econômico (PERSSON; TABELLINI, 1991).

O argumento de que a deterioração dos termos de troca produziriam desequilíbrios externos já teria, segundo Williamson e Zagha (2014), sido superado há muito pela literatura. O regime de câmbio flutuante seria capaz de acomodar as dificuldades externas, reequilibrando os termos de troca. De fato, a história da América Latina mostra que as dificuldades externas se tornaram menos frequentes nesse século, a despeito de uma pauta exportadora ainda mais primária do que aquela do final do século XX. Talvez, em função disso, Lazzarini et al. (2013) apontem a falta de evidências empíricas desse processo.

De um modo geral, Lazzarini et al. (2013) afirmam que o *boom* das *commodities* produz efeitos positivos sobre o desempenho industrial do Brasil, e, dentre os “mitos” que afirmam derrubar, está o “mito” de que as *commodities* são uma causa de doença holandesa no Brasil. Segundo os autores, a ideia de que seria impossível crescer com base em produtos primários é um mito. Como exemplos, citam as economias chilena (baseada no cobre) e norueguesa (baseada na exploração de petróleo). Na primeira década dos anos 2000, a participação da indústria na economia brasileira caiu significativamente. Entretanto, o país experimentou nesse período maior crescimento do PIB *per capita*,

desconcentração espacial da produção e redução da desigualdade de renda (BACHA, 2011).

Canêdo-Pinheiro et al. (2007) discordam da existência de uma relação de causalidade entre a adoção de políticas industriais e o crescimento econômico. Os autores defendem que há um viés de seleção no argumento de que todos os países que se desenvolveram (em especial os tigres asiáticos, que alcançaram o desenvolvimento na segunda metade do século XX) praticaram algum tipo de política industrial. Segundo esses autores, essa correlação seria inevitável uma vez que praticamente todos os países do mundo adotaram algum tipo de política setorial ou de incentivo à indústria. Apesar de alguns países terem alcançado bom desempenho e serem hoje desenvolvidos, muitos outros, que também adotaram políticas industriais, não alcançaram resultados satisfatórios. Desse modo, selecionar os casos de sucesso e apontar que todos eles praticaram políticas setoriais não seria suficiente para provar a hipótese de causalidade entre política industrial e crescimento. Seria fundamental considerar também os fracassos para investigar o que poderia explicar o crescimento dos países que obtiveram sucesso. Canêdo-Pinheiro et al. (2007) defendem que as elevadas taxas de crescimento dos países desenvolvidos não seriam resultantes de políticas da priorização da indústria, mas de políticas horizontais que contemplam todos os setores da economia (política fiscal austera, baixa inflação, eficiência do gasto público, investimento em infraestrutura⁵, investimento em capital humano e esforço de poupança), que a maioria dos países latino-americanos, por exemplo, não praticou, enquanto os tigres asiáticos o fizeram, e cresceram. E, na verdade, os autores alegam que as políticas setoriais produziram efeitos negativos (ou pouco significativos) sobre a produtividade nas economias asiáticas, oferecendo vasta literatura capaz de apontar evidências empíricas desses efeitos.

É importante ressaltar que esse argumento não descartaria completamente a necessidade da adoção de políticas setoriais, que se justificariam tecnicamente apenas em casos nos quais se verifica a ocorrência de falhas de mercado. Como exemplos, Canêdo-Pinheiro et al. (2007) citam a ocorrência de: externalidades no aprendizado; externalidades informacionais; falhas de coordenação e clusters; barreiras ao comércio; externalidades da exportação pioneira; e externalidades do investimento estrangeiro. Mas

⁵ Dávila-Fernández (2015) demonstra a importância do investimento em infraestrutura como instrumento de política industrial no Brasil, destacando a trajetória de queda desse investimento ao longo das últimas décadas.

os autores pontuam, entretanto, que essas falhas de mercado são observadas em uma parcela muito pequena das indústrias brasileiras.

Adicionalmente, seria preciso considerar ainda os problemas de falhas de governo e *rent-seeking* na implementação de políticas setoriais. É difícil acreditar que o governo seja capaz de avaliar precisamente quais setores deveriam ser contemplados por políticas verticais. Porém, ainda que fosse plenamente capaz, mais difícil ainda seria imaginar que essa escolha não será motivada por pressões de setores organizados.

O fenômeno de *rent-seeking* pode ser definido como a busca de benefícios pelos agentes econômica através da manipulação do ambiente social ou político no qual as atividades econômicas ocorrem. Murphy et al. (1993) demonstram que o fenômeno de *rent-seeking* compromete o crescimento de longo prazo, especialmente porque, muitas vezes, os benefícios obtidos pelos agentes econômicos através da prática de *rent-seeking* são maiores do que a rentabilidade da atividade produtiva em si, desincentivando-a (como atestam estudos que estimam a lucratividade do financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas). Assim, empresas deixam de investir em inovação e aumento de sua competitividade para investir na manipulação do jogo político, desviando as decisões governamentais de seus objetivos naturais. O histórico do Brasil em política industrial não é muito alentador nesse sentido. Mera (2007) já atribuía a *rent-seeking* a adoção pelo governo brasileiro, em 1995, de medidas de incentivo à indústria automotiva.

Mesmo nos países apontados como exemplos de sucesso na implementação de políticas industriais, diversas ocorrências de *rent-seeking* foram observadas pela literatura, sendo mais comuns quando alimentadas por um estado grande, que intervém excessivamente na economia (FILGUEIRAS, 2008).

Diante dos argumentos expostos, é válido questionar se a prioridade dada à indústria no Brasil em muitas ocasiões (como na desoneração de IPI para o setor automotivo entre 2009 e 2015) não poderia ter sido motivada pela pressão exercida pelo setor junto às autoridades políticas. As empresas do setor são representadas por entidades muito bem organizadas e influentes na política nacional, como a Confederação Nacional da Indústria – CNI – e as Federações estaduais de seus estados, dentre as quais destaca-se a poderosa Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP. A capacidade de articulação e pressão política do setor nessas condições é consideravelmente elevada. Para imposição de sua pauta de interesses às autoridades governamentais, o setor conta com os sindicatos que representam seus trabalhadores, diretamente interessados em políticas que beneficiem o setor. Os sindicatos de metalúrgicos destacam-se entre os mais

poderosos e influentes sindicatos do país. Do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, por exemplo, saíram políticos de grande importância e muito poder de influenciar as decisões governamentais, como Luiz Marinho, ex-metalúrgico da Volkswagen e ex-Ministro do Trabalho e Emprego, e o próprio Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente da República. Mancuso (2004) destaca a influência do setor industrial no processo de produção legislativa federal no Brasil, sugerindo que *“o empresariado industrial brasileiro geralmente é mais bem-sucedido em suas incursões no campo da política do que parte da literatura faz supor”*.

Em função de tudo isso, não se pode descartar a hipótese de que a prioridade dada à indústria seja, muitas vezes, resultado não de uma profunda avaliação econômica fundada na importância da indústria para o desenvolvimento econômico do país, mas simplesmente da captura do governo por interesses que não aqueles da sociedade como um todo (aumento do emprego, dos salários, redução das desigualdades, etc.), haja vista a habilidade de articulação do setor e sua capacidade de exercer influência junto às autoridades econômicas do governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu a priorização do setor industrial em políticas de desoneração tributária. De um modo geral, pode-se afirmar que a resposta a essa questão depende fundamentalmente de qual objetivo é perseguido pelas autoridades econômicas.

Foi possível destacar que, muitas vezes, a priorização da indústria em detrimento de outros setores da economia – como o setor de serviços ou a agropecuária – pode ter um preço elevado para a economia nacional em termos de geração de empregos, agravamento das desigualdades sociais e aumento da já elevada concentração regional da atividade econômica no Brasil.

Esse seria o custo de proteger um setor considerado por muitos autores como fundamental para o desenvolvimento econômico e social de longo prazo do país. Há, todavia, uma série de outros autores que questionam essa ideia de que a indústria seja um setor especial da economia, essencial para o desenvolvimento e que, portanto, devesse ser priorizado. Dado que, como visto, o custo econômico e social dessa priorização pode ser elevado, urge àqueles que defendem o papel especial da indústria enfrentar o debate e investir na construção de argumentos mais consistentes em defesa da tese, especialmente para a economia brasileira.

Por ora, é legítimo supor que a priorização da indústria em políticas de desoneração tributária no Brasil esteja muito mais associada à prática de *rent-seeking* pelas empresas do setor junto às autoridades políticas e econômicas, do que a incorporação do argumento desenvolvimentista ao planejamento e à política econômica no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALÉM, A.C.; BARROS, J.R.M.; GIAMBIAGI, F. **Bases para uma política industrial moderna**. In: FÓRUM NACIONAL, 14., 2002, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: INAE, 2002. p. 1-27. (Estudos e Pesquisas, 22)

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anuário da indústria automobilística brasileira 2014**. São Paulo. 2014. 156 p.

BACHA, E.L. Relativizando a desindustrialização. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 dez. 2011. p. 18.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; MARCONI, N. Doença holandesa e desindustrialização. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 25 nov. 2009, p. 11.

CANÊDO-PINHEIRO, M.; FERREIRA, P.C.; PESSOA, S.D.A.; OLIVEIRA, L.G.S.D. **Por que o Brasil não precisa de política industrial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Economia e Finanças, 2007. 39 p. (Working Paper, 644).

CHANG, H.J. **Chutando a escada**: estratégias do desenvolvimento um uma perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2003. 266 p.

CORONEL, D.A.; de AZEVEDO, A.F.Z.; CAMPOS, A.C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, vol. 34, nº 1 (134), pp. 103-119, janeiro-março/2014.

DÁVILA-FERNÁNDEZ, M.J. Desindustrialização e o investimento em infraestrutura como instrumento conciliador de uma política industrial base no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 35, nº 3 (140), pp. 576-600, julho-setembro/2015.

FERREIRA, P.C. Sobre a inexistente relação entre política industrial e comércio exterior. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 9, p. 523-541, 2005.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 221p.

HUNT, J.; TYBOUT, J. **Does Promoting High Tech Products Spur Development?** FEEM Working Paper No. REG 42.98. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=124204>>. 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/>> Acesso em: 12 set. 2014.

_____. **Contas Nacionais 2009**. Sistema de contas nacionais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/default.shtm>> Acesso em: 30 Jul. 2014.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default.shtm> Acesso em: 11 jul. 2014.

KUPFER, D. Política industrial. **Econômica**, São Paulo, v. 5, p. 281-298, 2003.

KRUGMAN, P.R. Industrial organization and international trade. In: SCHMALENSEE, R; WILLIG R. **Handbook of industrial organization**. New York: Elsevier, 1989. 986 p.

LAZZARINI, S.G.; JANK, M.S.; INOUE, C. Commodities no Brasil: maldição ou bênção. In: BACHA, E.L.; DE BOLLE, M.B. **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2013. p. 102-133.

MANCUSO, W.P. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MERA, L. G. Macroeconomic Concerns and Intrastate Bargains: Explaining Illiberal Policies in Brazil's Automobile Sector. **Latin American Politics and Society**, 49(1), 113–140. 2007.

MURPHY, K.M.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R.W. Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?. **The American Economic Review**, 83(2), 409–414. 1993.

NAJBERG, S.; PEREIRA, R.O. Novas estimativas de modelos de geração de emprego. **Sinopse Econômica**, Rio de Janeiro, n. 133, p. 25-32, 2002.

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

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Is inequality harmful for growth?** Theory and evidence. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1991. 48 p. (Working Paper, 3599).

PREBISCH, R. **The economic development of Latin America and its principal problem**. Santiago: UNECLA, 1950. 66 p.

REGAZZINI, L. C. **Desoneração tributária de 2009: por que veículos e não produtos agropecuários?** Uma análise de equilíbrio geral inter-regional. 2015. 128 pp. Tese

(Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2015.

ROWTHORN, R; RAMASWANY, R. Growth, Trade and Deindustrialization. **IMF Staff Papers**, Washington, v. 46, n.1, p. 148-181, 1999.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 163-185, 2006.

THIRWALL, A. **The nature of economic growth**. Aldershot: Edward Elgar, 2002. 128 pp.

TORRES, R.L.; CAVALIERI, H. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 35, nº 4 (141), pp. 859-877, outubro-dezembro/2015.

TREGENNA, F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, v. 33, n. 3, p. 433-466, 2009.

WADE, R. **Governing the market**: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization. 496 pp. Princeton University Press, 1990.

WILLIAMSON, J.; ZAGHA, R. Um ensaio sobre “O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em Debate”. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 44, n. 1, p. 185-199, jan./mar. 2014.