



**Política industrial
como estratégia de
desenvolvimento:**

**lições da literatura internacional
e experiência brasileira recente.**

POLÍTICA INDUSTRIAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: LIÇÕES DA LITERATURA INTERNACIONAL E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE.

Bruno Carazza

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

Abril / 2025

Ficha técnica

POLÍTICA INDUSTRIAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: LIÇÕES DA LITERATURA INTERNACIONAL E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE.

AUTOR

Bruno Carazza

COORDENAÇÃO DA INICIATIVA IMAGINE BRASIL

Aldemir Drummond

Paulo de Tarso Almeida Paiva

Viviane Barreto de Azevedo Lamego

PRODUÇÃO DO LIVRO

Felipe Lopes

Nicole Santana

EDIÇÃO

1ª edição: Abril / 2025

PROJETO GRÁFICO

Criação&Design

Valéria Sigaud – Designer Gráfico

Euler Rios – Coordenador

UMA PRODUÇÃO DA FUNDAÇÃO DOM CABRAL



fdc.org.br

As opiniões expressas neste material são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da publicação. É permitida a reprodução dos conteúdos, desde que citada a fonte.

FALE COM A IMAGINE BRASIL



imaginebrasil.fdc.org.br



imaginebrasil@fdc.org.br



(31) 3589-7499

Política industrial como estratégia de desenvolvimento: lições da literatura internacional e experiência brasileira recente.

Bruno Carazza

Contextualização

Políticas governamentais ativas sempre foram utilizadas pelos países para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial. Da Inglaterra pré-Revolução Industrial, aos Estados Unidos logo após a independência e a Guerra da Secessão, chegando ao salto de complexidade tecnológica vivenciado nas últimas décadas pelos países do Leste Asiático, o uso de ferramentas como proteção a setores estratégicos, subsídios e benefícios tributários, fomento a crédito e estímulo a pesquisa e inovação estiveram no cardápio de governos à direita e à esquerda para promover a indústria doméstica.¹

Mais recentemente, com a exitosa estratégia chinesa de desenvolvimento industrial acelerado, e em face de novos desafios impostos pelo avanço tecnológico, as mudanças climáticas e a transição demográfica, mesmo as nações ocidentais mais avançadas, que nas últimas décadas vinham pregando uma postura menos intervencionista dos Estados na economia, têm adotado programas de estímulo alicerçados em políticas industriais robustas. São exemplos

desses novos tempos o Inflation Reduction Act e o Clean Competition Act, lançados pelo governo de Joe Biden nos Estados Unidos, o Plano de Investimento para uma Europa Sustentável e o programa Horizon Europe na União Europeia e a Green Transformation (GX) no Japão.

Do ponto de vista acadêmico, economistas heterodoxos e mesmo ortodoxos também têm reconhecido a importância da política industrial para promover o crescimento econômico e impulsionar a produtividade e a competitividade, além de destacarem seu papel para o atingimento de objetivos mais abrangentes, como a transição energética e o combate ao aquecimento global e à desigualdade social.

Em *O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado* (2014), a economista italiana Mariana Mazzucato, professora da University College London, questiona a visão dominante, em nossos dias, de que o Estado é uma força paralisante na economia, que se propõe a corrigir falhas do mercado, mas tenta fazer isso de forma burocrática, pesada e custosa, tornando-se um obstáculo à busca por inovação e eficiência, própria do meio empresarial.

Para Mazzucato, ao contrário, "a maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo – das ferrovias à internet, até a nanotecnologia

¹ Em *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (2004), Ha-Joon Chang faz um compilado das medidas de promoção industrial adotadas por diversos países desenvolvidos e emergentes ao longo dos últimos três séculos.

e farmacêutica modernas – aponta para o Estado na origem dos investimentos 'empreendedores' mais corajosos, incipientes e de capital intensivo" (p. 22). Na sua perspectiva, diferentemente do capital privado, o setor público "se dispõe a investir em áreas com risco muito mais alto, ao mesmo tempo em que demonstra muito mais paciência e menos expectativas em relação aos retornos futuros" (p. 48).

Evidências bem-sucedidas da ação proativa do Estado em promover a inovação no setor privado estão nos programas governamentais ligados aos setores aeroespacial e de defesa conduzidos pelos Estados Unidos ao longo do século XX. Tomando essa experiência como ponto de partida, no livro *Missão Economia: um guia inovador para mudar o capitalismo* (2022), a autora propõe que os grandes desafios que a humanidade enfrenta atualmente – com o aquecimento global e a desigualdade à frente – deveriam ser encarados com ambição e ousadia pelos governos e pelo setor privado, numa parceria que pode gerar efeitos positivos em diversas áreas, tal qual o projeto de levar o homem à Lua, anunciado pelo presidente americano John Kennedy em 1962.

Para a professora Mariana Mazzucato, uma "abordagem orientada por missões", implementada em parceria entre os setores público e privado com o objetivo de solucionar alguns dos nossos principais problemas econômicos e sociais, pode ser o caminho para se alcançar resultados mais efetivos em termos de inovação, produtividade, sustentabilidade e inclusão social (Mazzucato, 2022, p. 17). Assim, a metáfora do projeto Apollo se justifica no sentido de se colocar a ideia de propósito público (na busca de soluções para a descarboniza-

ção da economia ou para a eliminação da pobreza) para orientar as ações políticas e empresariais em torno desse fim comum, tal qual o governo americano produziu ao estabelecer como meta levar o homem à Lua na década de 1960 e acabou alimentado a revolução tecnológica que se seguiu nos anos seguintes.

Refletindo sobre os atributos do programa Apollo, Mazzucato (2022) destaca seus principais méritos, que podem inspirar a política industrial em nosso tempo: "1) visão impregnada com forte senso de propósito; 2) tomada de riscos e inovação; 3) dinamismo organizacional; 4) colaboração e transbordamento por entre muitos setores; 5) horizontes de longo prazo e definição de orçamento focados em resultados; 6) parceria dinâmica entre os setores público e privado" (p. 80).

Devidamente atualizada aos arranjos institucionais da atualidade, essa estratégia pode ser norteadada para "criar interfaces eficazes com inovações transversais a toda a sociedade; repensar como se desenham as políticas públicas; reconsiderar como se gerenciam os regimes de propriedade intelectual; e utilizar P&D para distribuir conhecimento entre a academia, o governo, as empresas e a sociedade civil" (Mazzucato, 2022, p. 18).

Com um olhar mais ortodoxo, o professor da Harvard University Dani Rodrik também tem se dedicado nos últimos anos a pesquisar experiências de sucesso e fracassadas de política industrial, partindo do princípio de que é possível construir uma agenda econômica racional combinando estímulos governamentais e o potencial do setor privado. Despojando-se dos preconceitos que

uma visão eminentemente liberal tenha sobre as falhas de governo, Rodrik reconhece que o Estado pode exercer um papel estratégico que vá além da triade garantia de direitos de propriedade, execução de contratos e estabilidade macroeconômica. Na sua opinião, a ação estatal pode complementar – e não distorcer – a atuação das forças de mercado em busca da maximização do potencial de crescimento de uma economia (Rodrik, 2004, p. 2).

Isso não significa, porém, que a função do Estado seja apenas estimular – por meio de benefícios tributários ou crédito subsidiado – ou proteger, via barreiras comerciais, as empresas ou setores definidos como estratégicos. Rodrik (2004) recomenda uma política que mescle incentivos e exigências (“carrot-and-stick strategy”), em que a liberação de vantagens esteja vinculada a requerimentos de desempenho e contrapartidas (em termos de inovação, investimentos ou metas de exportação), cuja entrega deve ser monitorada de perto pelos órgãos governamentais e pela sociedade. Citando o caso latino-americano como um mau exemplo, Rodrik afirma que “as políticas industriais da América Latina tipicamente têm se valido excessivamente de estímulos (cenouras) e muito pouco de exigências (porretes), o que explica porque a região é pródiga em casos de fracasso, convivendo com poucos casos de sucesso em promover setores ao patamar de primeira classe mundial” (p. 11).

Para ser bem-sucedida, uma política industrial deve levar em conta diversos fatores, segundo a revisão de literatura levantada por Rodrik (2004). Em função da ausência de infraestrutura, da carência de crédito ou mesmo de inexistência de um mercado consumidor assegurado, o Estado pode ter

um papel ativo para superar as falhas de coordenação e suprir demandas que não seriam atendidas pelo setor privado (p. 13). De acordo com Rodrik, muitos países latino buscarem resolver esses problemas por meio de uma política de substituição de importações, responsável por promover o desenvolvimento de setores como siderurgia, metalurgia e aviação no Brasil, por exemplo. Comparando com a trajetória dos países do Leste Asiático, porém, o autor identifica que lá os instrumentos foram muito mais voltados à inovação e ao desempenho exportador, o que promoveu mudanças muito mais significativas em termos de competitividade e produtividade (p. 16).

Rodrik (2004) também se preocupa com a arquitetura institucional de uma política industrial. Segundo ele, os países enfrentam um dilema entre autonomia e engessamento de atuação da burocracia encarregada de conceber e implementar as políticas – e se não há um fino equilíbrio entre essas dimensões, as consequências podem ser corrupção, de um lado, ou baixa ousadia, por outro (p. 17). As políticas bem-sucedidas também exigem liderança política, espaços de governança que colham contribuições de autoridades públicas, representantes do setor privado e técnicos, sem deixar de lado mecanismos de transparência e prestação de contas para o acompanhamento e fiscalização da sociedade (p. 20).

Trazendo essa discussão para a realidade local, André Roncaglia e Nelson Barbosa organizaram em 2021 uma coletânea de artigos para discutir as lições que as mais recentes iniciativas de política industrial – sobretudo o plano Biden de estímulo à recuperação econômica dos Estados Unidos após a pandemia – trazem para o Brasil. Em

Bidenomics nos Trópicos, os economistas convidaram uma série de pesquisadores para analisar o potencial do estímulo ao desenvolvimento econômico e social para a economia brasileira.

Logo na introdução do livro, Roncaglia e Barbosa apontam o que, na sua opinião, são os quatro princípios de ação recuperados pela agenda de Joe Biden: i) a atuação proativa do Estado, elevando gastos para expandir o PIB potencial do país; ii) a ação complementar entre os setores público e privado estimular inovações e elevar a produtividade da economia; iii) a necessidade de pesados investimentos e de intensa regulação estatais para promover o que seria um "Estado do bem-estar social verde", voltado para atacar os problemas decorrentes do aquecimento global, da transição demográfica e da desigualdade de renda; e iv) a correção dos excessos do capitalismo de mercado, impondo pisos para a pobreza e tetos para a concentração de riqueza.

Essa estratégia de desenvolvimento é apresentada em maiores detalhes por André Roncaglia e João Romero, quando preconizam "o retorno do Estado planejador". Partindo da trágica experiência da pandemia de covid-19, os autores destacam o papel desempenhado pelo Estado para coordenar diversas atividades a fim de prover socorro econômico para as empresas e a população em geral, soluções sanitárias diante da proliferação do vírus e o colapso no sistema de saúde e, finalmente, apoio no esforço de pesquisa para o desenvolvimento e produção de vacinas em tempo hábil.

Segundo Roncaglia e Romero, as respostas dadas pelos governos de diferentes países durante a pandemia podem servir de ins-

piração para outros desafios da atualidade, como os efeitos da mudança climática ou o combate à desigualdade social. Para isso, o Estado deve ter à sua disposição um arsenal de programas de desenvolvimento regional, políticas industriais e incentivos à inovação para atacar de maneira adequada também nessas frentes.

Em especial, a dupla de pesquisadores destaca a importância, num país como o Brasil, de se estimular o incremento da complexidade econômica para se acelerar o crescimento em bases ambientalmente sustentáveis, reduzindo-se também a desigualdade. No entanto, a realidade dos países em desenvolvimento impõe restrições que dificultam a adoção plena de uma estratégia de desenvolvimento orientada por missões, tal qual recomendado por Mariana Mazzucato.

Na opinião de Roncaglia e Romero, países subdesenvolvidos contam com um empresariado com menor capacidade de investimento e mão-de-obra com taxas mais baixas de escolaridade, além de uma menor capacidade estatal não apenas em termos fiscais e financeiros, mas inclusive de maturidade institucional para conduzir um programa de desenvolvimento industrial baseado em missões (p. 30).

Em função dessas limitações, que frequentemente levam a crises fiscais, inflacionárias ou desequilíbrios do balanço de pagamentos a cada episódio de crescimento econômico, Roncaglia e Romero recomendam que as estratégias de desenvolvimento devem ser mais focadas e, pelo menos num primeiro momento, menos ambiciosas. Com o passar do tempo, à medida em que ficar demonstrado que as missões ini-

ciais vêm atingindo os objetivos traçados, o desenho do programa pode ser reforçado e expandido (p. 31).

No caso específico do Brasil, os autores destacam que uma condição fundamental para o país implementar essa proposta de política industrial baseada em missões é recuperar a capacidade de planejamento governamental. Para tanto, eles recomendam fortalecer o protagonismo de instituições como o Ministério do Planejamento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as entidades do sistema brasileiro de inovação, como a Embrapa, Fiocruz e Embrapii.

Recomendações de políticas

Levando em consideração as propostas apresentadas pelos trabalhos de Mariana Mazzucato e Dani Rodrik, é possível identificar algumas condições que poderiam conduzir a uma política industrial voltada para o incremento da produtividade e a persecução de objetivos sustentáveis e inclusivos:

- 1) Missões de política industrial devem ter "direção clara, mensurável e circunscrita no tempo, com um propósito concreto e um cronograma específico" (Mazzucato, 2022, p. 151).
- 2) Para Rodrik (2004, p. 21), os incentivos da política fiscal devem ter como objetivo o desenvolvimento de novas atividades, dado que o seu objetivo maior deve ser diversificar e tornar mais complexa a estrutura econômica de um país.
- 3) Subsídios devem priorizar os primeiros estágios de pesquisa e inovação (pois são atividades de grande incerteza), enquanto dívidas e empréstimos de longo prazo são mais indicados para atividades de risco menor (Mazzucato, 2022, p. 158).
- 4) A escolha de tecnologias ou mesmo setores econômicos para serem alvo da política industrial, quando tiver que ser feita, deve levar em conta a capacidade de catalisar sinergias com múltiplas empresas e setores interrelacionados. Nesse sentido, em vez de escolher vencedores, o importante é selecionar interessados e suas propostas (Mazzucato, 2022, p. 73).
- 5) "Embora as missões sejam fundamentais, o espaço fiscal e tributário também deve estar alinhado" (Mazzucato, 2022, p. 154).
- 6) Instrumentos de políticas públicas (contratos de aquisição, subsídios, empréstimos e prêmios) devem focar nos resultados, na assunção de riscos e no fomento à experimentação e à inovação, sempre vinculados à resolução de um problema público (Mazzucato, 2022, p. 154).
- 7) Políticas industriais devem ter critérios claros para se definir o que é entendido como sucesso ou fracasso para fins daquele programa, de preferência tendo como norte a produtividade, e não metas de emprego ou produção, que podem mascarar ineficiências (Rodrik, 2004, p. 22).
- 8) É importante que o setor público não apenas financie setores, mas exija que os empresários do setor aumentem sua própria participação e compromis-

so com a inovação" (Mazzucato, 2014, p. 58), a fim de se evitar o fenômeno da "socialização do risco e privatização dos benefícios", muito comum nas políticas fracassadas de estímulo industrial (p. 62).

- 9) Citando Lazonick (2008) em relação à estratégia de desenvolvimento japonesa, Mazzucato (2014, p. 77) menciona que apenas o apoio estatal não basta, sendo fundamentais as competências internas das empresas contempladas, em termos de estratégia, organização e condições financeiras internas; sem isso, o incentivo não se converte em inovação e competitividade;
- 10) O fomento estatal à pesquisa básica não deve se limitar ao financiamento de institutos e pesquisadores, mas também na definição de prioridades voltadas para a difusão do conhecimento gerado e sua aplicabilidade nos setores estratégicos da economia (Mazzucato, 2014, p. 80).
- 11) A alocação de capital de risco com recursos públicos é mais necessária nos estágios iniciais de uma empresa, quando o potencial de novos projetos e as condições tecnológicas e de demanda são completamente incertos, afastando o financiamento privado (Mazzucato, 2014, p. 91).
- 12) Incentivos fiscais para atividades de pesquisa e desenvolvimento precisam vir acompanhados de exigências de prestação de contas sobre a produção de inovações, sob pena de se converterem em simples transferência financeira para grupos empresariais (Mazzucato, 2014, p. 102). "É importante que o dinheiro dos impostos seja rastreável a promoção de tecnologias e geração de retornos" (Mazzucato, 2014, p. 229).
- 13) Metas sociais e ambientais devem ser estabelecidas como condições para o acesso a subsídios governamentais, como forma de se infundir propósito na conduta de empresas que contam com apoio do governo (Mazzucato, 2022, p. 38).
- 14) Necessidade de avaliação: "É importante avaliar os efeitos da inovação, se resultaram em um aumento no número de novos empregos que pagam salários razoáveis ou melhores, um aumento nas receitas fiscais, e/ou um aumento na exportação de bens e serviços de alto valor" (Mazzucato, 2014, p. 295).
- 15) "Para acompanhar e medir o progresso de uma missão, precisamos adotar indicadores e arcabouços de monitoramento apropriados. (...) Precisamos de métricas flexíveis e dinâmicas que captem, por exemplo, os transbordamentos intersetoriais que ocorrem" (Mazzucato, 2022, p. 159).
- 16) "Também precisamos estabelecer marcos intermediários para que as agências sejam capazes de decidir pela interrupção dos subsídios a projetos fracassados" (Mazzucato, 2022, p. 159).
- 17) Para reduzir a influência de grupos de interesses na política industrial, organizações da sociedade civil deveriam ser convocadas a contribuir no processo de avaliação de propostas, acompanhamento dos projetos e em arranjos da

governança consultiva dos programas de estímulos (Mazzucato, p. 168).

- 18) Para Rodrik (2004, p. 12), o maior desafio para um governo não é escolher os campeões, mas saber identificar quando uma empresa apoiada se tornou um perdedor.
- 19) É preciso evitar descontinuidades nas políticas governamentais de incentivo: "Os investidores não podem tomar decisões comerciais de longo prazo baseados em políticas governamentais de curto prazo" (Mazzucato, 2014, p. 211).
- 20) Nesse sentido, políticas governamentais devem ter um cronograma claro, definido previamente, de redução gradual dos estímulos, até a sua completa desativação (Rodrik, 2004, p. 22).

Experiência Brasileira Recente

A partir das recomendações da literatura internacional, a etapa seguinte do trabalho foi identificar os principais programas de política industrial em funcionamento no governo federal atualmente. Para tanto, partiu-se do levantamento de Gastos Tributários elaborado anualmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil para subsidiar os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária Anual.

Embora uma política industrial não se limite a estímulos tributários, no Brasil parte significativa do apoio governamental a diversos setores da economia se dá pela via de reduções de impostos e contribuições sociais, razão pela qual o estudo dos gas-

tos tributários da União constitui uma boa amostra dos instrumentos e objetivos da política de desenvolvimento em vigor no país atualmente.

A partir da identificação dos maiores programas em termos de desoneração tributária, foram mapeados os principais itens de seu desenho, como objetivos, metas, incentivos, critério de seleção de empresas, instrumentos de avaliação, mecanismos de governança e prazo de duração, entre outros.

De acordo com a Receita Federal, entre 2019 e 2024 o governo federal abriu mão de R\$ 2,58 trilhões na arrecadação de tributos, levando em consideração isenções, redução de alíquotas, programas de créditos presumidos, regimes especiais e outros benefícios concedidos a diversos setores da economia, representando em torno de 4,48% do PIB do período.

Para fins deste estudo, foram levados em consideração apenas os programas destinados exclusivamente a setores específicos da economia, em especial aqueles voltados para a indústria, o agronegócio e os serviços – não sendo avaliados, portanto, os incentivos ligados a assistência social, cultura, desenvolvimento regional e deduções para pessoas físicas. Nesse caso, os benefícios voltados diretamente para o setor empresarial giraram em torno de R\$ 788,2 bilhões no intervalo de 2019 a 2024, o equivalente a 1,4% do PIB.

O quadro a seguir apresenta os programas de incentivos tributários levados em consideração neste trabalho, acompanhados de suas respectivas estimativas de renúncia fiscal no período de 2019 a 2024:

Gastos Tributários do Governo Federal - Setores Selecionados

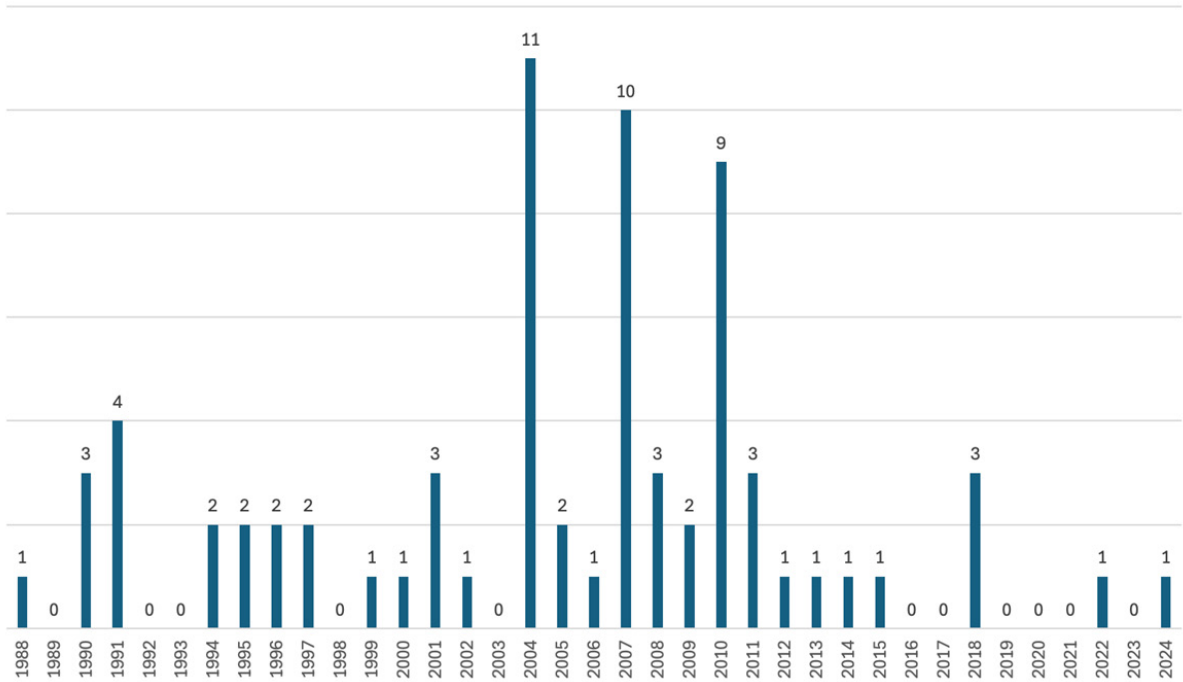
PROGRAMA	VALOR 2019-2024
Agricultura e Agroindústria -Desoneração Cesta Básica	207,29
Combustíveis	93,48
Exportação da Produção Rural	57,46
Desoneração da Folha de Salários	55,42
Produtos Químicos e Farmacêuticos	51,27
Medicamentos	42,29
Informática e Automação	41,13
Inovação Tecnológica	35,48
Setor Automotivo	33,91
Financiamentos Habitacionais	33,17
Agricultura e Agroindústria – Defensivos agrícolas	30,62
Embarcações e Aeronaves	19,49
Funrural	16,12
Rota 2030	14,45
Gás Natural Liquefeito	10,54
Automóveis - Pessoas Portadoras de Deficiência	7,23
REIDI	6,49
Petroquímica	5,22
Seguro Rural	3,27
Transporte Coletivo	2,80
Biodiesel	2,33
TAXI	2,15
Leasing de Aeronaves	1,98
PADIS	1,89
Máquinas e Equipamentos - CNPq	1,83
Água Mineral	1,63
Minha Casa, Minha Vida	1,57
Motocicletas	1,44
Termoeletricidade	1,24
Transporte Aéreo de Passageiros	1,07
Reciclagem	0,92
Entidades sem Fins lucrativos - Científica	0,70
REPORTO	0,60
RENUCLEAR	0,53
ITR	0,31
RETID	0,27

PROGRAMA	VALOR 2019-2024
Transporte Escolar	0,22
Aerogeradores	0,18
Equipamentos para uso médico, hospitalar, clínico ou laboratorial	0,11
TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação	0,03
RETAERO	0,01
Pesquisas Científicas	0,01
Total (2019-2024)	188,16
PIB (2019-2024)	56.488,32
% do PIB	1,4%

Embora desde a Constituição de 1988 todos os governos tenham lançado programas de benefícios fiscais visando o estímulo de determinados setores da economia, é possível identificar no gráfico abaixo que houve uma concentração maior na segunda metade dos anos 2000, período que coincide com o boom de commodities pelo qual passou a economia brasileira e também com os dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da

Silva (2003-2010). Isso não quer dizer, porém, que as gestões que o sucederam não se valeram dos incentivos tributários, uma vez que, como veremos adiante, duas características marcantes da trajetória brasileira nessa área são, de um lado, a criação de programas sem prazos de duração e, por outro, a extensão da vigência quando inicialmente se estabelece algum tipo de limite temporal para a medida.¹

Incentivos Tributários Setoriais -Por Ano de Criação



Entre os instrumentos de estímulo utilizados, observa-se um predomínio dos abatimentos e isenções de Pis/Pasep e Cofins, em comparação com os demais tributos. Uma explicação para essa predominância decorre do pacto federativo brasileiro. Nossa Constituição estabelece que os impostos de renda, tanto de pessoas físicas (IRPF) quanto de jurídicas (IRPJ), assim como as receitas com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI, IPI-Interno e IPI-Vinculado) devem ser repartidos com os Es-

tados e municípios. O mesmo, no entanto, não acontece com as contribuições sociais. Sendo assim, a União tem um grau de liberdade maior não apenas para instituir tributos contribuições como PIS/Pasep e Cofins, como também para conceder benefícios baseados nelas, uma vez que não enfrentarão a resistência de governadores e prefeitos (e seus representantes no Congresso Nacional), que poderia ficar temerosos com eventuais perdas de transferências federais.

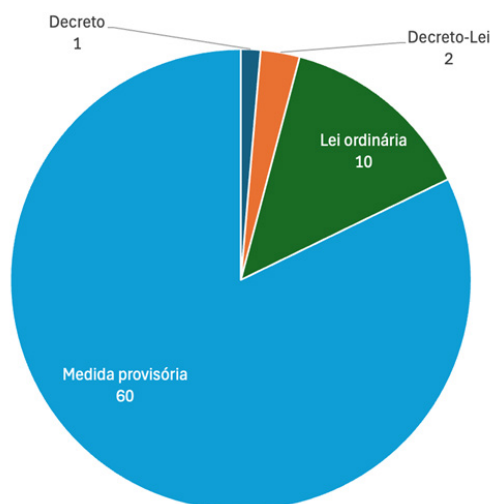
Programas de Estímulo do Governo Federal por Tributos

TIPOS DE TRIBUTOS	NÚMERO DE PROGRAMAS
PIS/PASEP e COFINS	26
IPL-INTERNO	9
IRPJ e CSLL	6
IOF	5
CPS	3
II	3
IRPJ	3
IRPJ e IRPF	3
IRPF	3
II e IPL-VINCULADO	2
IPL-VINCULADO	2
AFRMM	1
CIDE	1
COFINS	1
II, IPI-INTERNO E IPL-VINCULADO	1
IPL-INTERNO e IPL-VINCULADO	1
IPL-VINCULADO e IPI-INTERNO	1
ITR	1
IRPF e IPL-INTERNO	1

Quando se verifica a forma de concepção desses benefícios tributários de estímulo aos diversos setores produtivos da economia brasileira, chama a atenção que poucos foram instituídos a partir de um amplo processo de debate legislativo. Dos 73 progra-

mas analisados, apenas 10 (13,7%) decorrem de projetos de lei, sendo que a imensa maioria nasceu a partir da edição de medidas provisórias (60 incentivos, ou 82,2% do total).

Incentivos Tributários a Setores Econômicos segundo Norma Instituidora



Essa opção preferencial pelas medidas provisórias traz consigo um déficit de legitimidade na formulação desses incentivos. Pela sua própria natureza, esse tipo de norma entra em vigor imediatamente a partir da sua edição pelo Presidente da República, sem a obrigatoriedade de qualquer debate prévio com parlamentares ou com representantes da sociedade. Em seguida, já em pleno funcionamento, o Congresso Nacional tem o prazo máximo de 120 dias corridos para deliberar sobre a medida, podendo inclusive modificá-la. Trata-se de um prazo bastante limitado para se promover um amplo debate sobre as virtudes e os problemas da iniciativa, assim como seus custos e impactos econômicos, sociais e fiscais.

Durante a tramitação legislativa não há nenhuma exigência de realização de audiên-

cias ou consultas públicas, assim como estudos e avaliações. Também é bastante comum a modificação do escopo da medida provisória pelos parlamentares sem qualquer transparência, inclusive com a inserção de dispositivos estranhos à matéria principal (conhecidos popularmente como "jabutis").

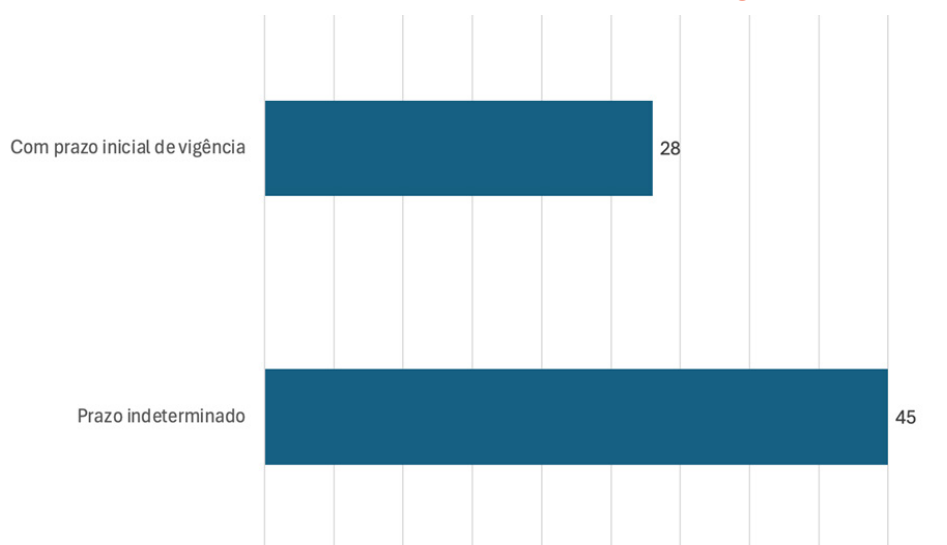
O fato de as principais medidas de estímulo a setores econômicos serem propostas pelo governo e aprovadas pelo Poder Legislativo num ambiente de pouca transparência, sem a divulgação de estudos prévios e com baixa participação da sociedade, torna o processo bastante propenso à influência de grupos de interesses, que buscam extrair o máximo de vantagens das propostas apresentadas para o governo. Mas esse não é o

único problema que fica evidente da análise das medidas apresentadas.

Contrariamente ao que recomenda a literatura recente sobre políticas industriais, a maioria (45, de um total de 73) dos programas de incentivo em vigor no Brasil foram concebidos sem prazo inicial de vigência, o que significa que não possuem um horizonte temporal para sequer serem avaliados e

submetidos para algum tipo de julgamento se merecem ou não continuar. Mesmo os benefícios criados com tempo pré-determinado de duração, porém, são frequentemente prorrogados – dos 28 programas com data limite para expirar, 21 foram tiveram a sua vigência estendida (alguns inúmeras vezes) e 7 ainda se encontram dentro do seu prazo inicial.

Programas de Incentivo Setorial de acordo com o Prazo de Vigência



Além da ausência de prazos e a facilidade com que, mesmo quando eles são pré-estabelecidos, esses limites são prorrogados, outra marca das políticas de apoio a setores empresariais no Brasil é o índice elevado de alterações em suas regras. Das 73 regulações avaliadas neste estudo, pelo menos 55 (75,3% do total) tiveram seu escopo modificado em termos de bens e serviços contemplados, condições, prazos, alíquotas e outras condições – e tais quais as normas instituidoras, em geral essas mudanças também não vêm acompanhadas de diagnósticos, avaliações e estimativas que justifiquem a sua implementação.

As políticas brasileiras voltadas para o estímulo de setores da economia também apresentam grande distância ao preconizado pelas boas práticas internacionais nos seus institutos de governança. Como pode ser visto na tabela abaixo, praticamente dois terços dos incentivos tributários foram criados sem a identificação de um órgão da estrutura federal para acompanhar a sua implementação e resultados (48 de 73 programas, ou 65,8%). Entre os órgãos que têm mais atribuições na supervisão dos programas estão a parceria entre os ministérios da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (nos seis incentivos

relativos ao PADIS, programa de estímulo à indústria de semicondutores) e o próprio MDIC atuando isoladamente nos incentivos à indústria automobilística englobados nos programas Rota 2030 e nas fábricas construídas nas regiões Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste. Pastas setoriais também

têm um certo protagonismo, como Minas e Energia (Renuclear, que possui quatro benefícios diferentes), Ciência e Tecnologia (com os incentivos à informática e à automação), Defesa (RETID) e Agricultura e Pecuária (com o crédito presumido para o agronegócio).

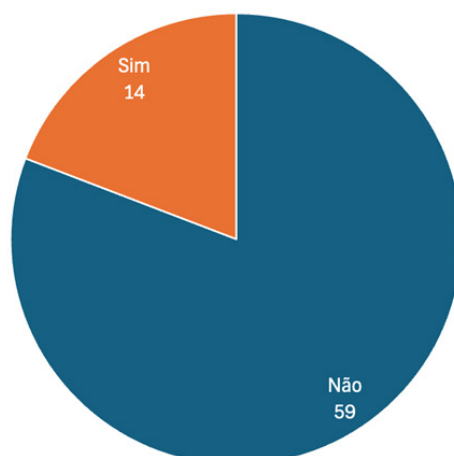
Programas de Estímulo por Órgão Responsável pela Governança

ÓRGÃO	NÚMERO DE PROGRAMAS
Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério do Desenvolvimento	6
Ministério do Desenvolvimento	5
Secretaria da Receita Federal	5
Ministério das Minas e Energia	4
Ministério da Ciência e Tecnologia	2
Ministério da Defesa	2
Ministério da Agricultura	1
Sem indicação de órgão responsável	48
Total	73

Outra dissonância da prática brasileira de estímulo setorial em comparação com as recomendações técnicas está na baixa prevalência de exigências para se tornar apto a gozar dos benefícios tributários. Como regra geral, os Poderes Executivo e Legislativo encaram esses programas apenas pelo lado fiscal, logo a única condição para uma empresa usufruir do pagamento a menor dos tributos é estar em dia com suas obrigações perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Como pode ser visto no gráfico abaixo, são poucos os programas (14 entre 73, perfazendo um índice de 19,2%) que exigem das empresas candidatas al-

gum tipo de compromisso como níveis mínimos de investimentos ou aportes em programas de pesquisa e desenvolvimento. Entre as poucas iniciativas que impõem aos beneficiários a apresentação de planos de investimentos produtivos ou em P&D estão aquelas associadas à indústria automobilística (Rota 2030 e empreendimentos industriais nas áreas da Sudene, Sudam e Centro-Oeste), as políticas de informática e automação e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento à Indústria de Semicondutores (Padis). Nos demais (80,8% dos programas), não há nenhum outro requisito além da regularidade fiscal.

Classificação dos Programas em Relação a Exigências para usufruir dos Benefícios



Além de, em geral, conceder benefícios tributários quase sempre sem exigir nenhum tipo de obrigação por parte das empresas contempladas, o que mais destoa a experiência brasileira das boas práticas internacionais é a ausência quase completa de metas e objetivos quantificáveis a serem alcançados pelo setor privado como contrapartida ao estímulo recebido pelo governo.

Da análise dos 73 programas de incentivos setoriais analisados, apenas um (o Rota 2030) trazia metas relacionadas a índices mínimos de performance e melhoria de produtos, e ainda assim limitados apenas às dimensões de eficiência energética, rotulagem e adoção de tecnologias assistivas à direção de veículos. Levando em consideração que o governo brasileiro deixou de arrecadar R\$ 788,2 bilhões em tributos com o propósito de estimular a indústria, o agronegócio e os serviços, é desanimador constatar que esse volume significativo de recursos, em sua maioria, não está atrelado a compromissos e metas a serem entregues pelo setor empresarial em contrapartida.

Nova Indústria Brasil e Plano de Transformação Ecológica: esperança de uma nova política industrial brasileira?

Lançado em janeiro de 2024, o Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026, popularmente conhecido como "Nova Indústria Brasil" representa uma iniciativa da atual gestão da Presidência da República para impulsionar o desenvolvimento econômico brasileiro por meio de uma estratégia mais condizente com as recomendações da literatura e das melhores práticas internacionais.

De acordo com o seu documento de apresentação, o Nova Indústria Brasil é um plano decenal que tem como objetivos: "(i) estimular o progresso técnico e, consequentemente, a produtividade e competitividade nacionais, gerando empregos de qualidade; (ii) aproveitar melhor as vantagens competitivas do país; e (iii) reposicionar o Brasil no comércio internacional."

Para concretizar essas aspirações, o plano se inspirou na pesquisa de Mariana Mazzu-

cato – que, segundo a imprensa, teria dado consultoria ao governo brasileiro para a sua concepção – e organizou as ações para o período de 2024 a 2026 em seis missões:

1. Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética;
2. Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde;
3. Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades;
4. Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade;
5. Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras, e
6. Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.

De acordo com a Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, de 06 de julho de 2023, cada uma dessas missões possui objetivos específicos, que serão acompanhadas de “metas aspiracionais” que direcionarão os esforços do governo e do setor privado para se atingir o desenvolvimento econômico do país².

² A íntegra da Resolução pode ser acessada em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cndi/mdic-n-1-de-6-de-julho-de-2023-497261392>.

No documento de lançamento do Nova Indústria Brasil foram divulgadas as metas aspiracionais para cada uma das missões, todas elas tendo como horizonte o ano de 2033:

1. Aumentar a participação do setor agroindustrial no PIB agropecuário para 50% [estava em 23% em 2023] e alcançar 70% de mecanização dos estabelecimentos de agricultura familiar [18% em 2023], com o suprimento de pelo menos 95% do mercado por máquinas e equipamentos de produção nacional, garantindo a sustentabilidade ambiental.
2. Produzir, no país, 70% das necessidades nacionais em medicamentos, vacinas, equipamentos e dispositivos médicos, materiais e outros insumos e tecnologias em saúde [partindo de um patamar de 42% em 2023].
3. Reduzir o tempo de deslocamento de casa para o trabalho em 20% e aumentar em 25 pontos percentuais o adensamento produtivo na cadeia de transporte público sustentável.
4. Transformar digitalmente 90% das empresas industriais brasileiras [em 2023 o índice era de 23,5%], assegurando que a participação da produção nacional triplique nos segmentos de novas tecnologias.
5. Promover a indústria verde, reduzindo em 30% a emissão de CO₂ por valor adicionado da Indústria, ampliando em 50% a participação dos biocombustíveis na matriz energética de transportes e aumentando o uso tecnológico e sustentável da biodiversidade pela indústria em 1% ao ano.

6. Obter autonomia na produção de 50% das tecnologias críticas para a defesa.

Para viabilizar o alcance dessas metas, o Nova Indústria Brasil prevê a utilização de recursos financeiros disponibilizados por fontes orçamentárias e para-fiscais (como o BNDES, Finep, Sebrae, Embrapii e Fundo Clima), que compreenderiam um montante de R\$ 300 bilhões até 2026. Além disso, o governo federal espera utilizar seu poder de compra, por meio de licitações e contratações públicas, para favorecer a indústria nacional por meio de margens de preferência, especialmente em itens relativos a sustentabilidade e inovação. O documento também lista uma série de iniciativas voltadas à melhoria do ambiente de negócios que podem contribuir para o cumprimento das missões escolhidas para priorizar as ações de desenvolvimento industrial.

De forma complementar ao Nova Indústria Brasil, o Ministério da Fazenda divulgou também em 2024 o seu Plano de Transformação Ecológica, que reúne em seis eixos temáticos as ações em curso na pasta para se alcançar os objetivos de emprego e produtividade, justiça social e sustentabilidade ambiental. As iniciativas conduzidas pela pasta foram agrupadas nos eixos de (i) finanças sustentáveis; (ii) adensamento tecnológico; (iii) bioeconomia e sistemas agroalimentares; (iv) transição energética; (v) economia circular e (iv) nova infraestrutura verde e adaptação.³

³ O detalhamento das ações do Plano de Transformação Ecológica encontra-se disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica-novo-brasil/conheca-o-plano-de-transformacao-ecologica/conheca-o-plano-de-transformacao-ecologica>

De uma forma geral, percebe-se uma louvável preocupação do atual governo, por meio tanto do Nova Indústria Brasil quanto do Plano de Transformação Ecológica, em nortear seus esforços de incentivo aos setores produtivos da economia segundo melhores práticas. Nesse sentido, é louvável a importação, para a experiência local, de metodologias como a estruturação por missões, o estabelecimento de metas aspiracionais e a conexão com os objetivos de produtividade, competitividade externa e sustentabilidade.

No entanto, observa-se que esses novos programas ainda padecem de velhos vícios de estratégias do passado, responsáveis pelo desempenho aquém do desejado no desenvolvimento industrial brasileiro.

Chama a atenção, por exemplo, o fato de que tanto o Nova Indústria Brasil quanto o Plano de Transformação Ecológica carecem de uma maior institucionalidade e participação social ao serem concebidos. As duas iniciativas, por exemplo, não estão formalizadas por normas submetidas a debate no Congresso Nacional – enquanto o Nova Indústria Brasil foi instituído por uma mera resolução do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, um comitê presente na estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, o Plano de Transformação Ecológica não passa de um mero apanhado de ações dispersas, agrupadas segundo pertinência temática pelo corpo técnico do Ministério da Fazenda.

Também não há clareza sobre quais foram os elementos que levaram o governo federal a priorizar as missões e metas aspiracionais do Nova Indústria Brasil. Embora

o CNDI seja um fórum com a presença de vinte ministros de Estado, o presidente do BNDES e 21 representantes da sociedade civil (confederações e associações empresariais, além das três principais entidades representativas dos trabalhadores), das atas dos grupos de trabalhos publicados pelo Conselho não é possível identificar quais estudos e avaliações validaram a escolha das missões e metas do programa.

Outra deficiência dos novos programas é a falta de conexão com a extensa rede de benefícios tributários em curso há décadas no Brasil. Nos documentos relativos ao Nova Indústria Brasil e ao Plano de Transformação Ecológica não há referência aos inúmeros programas de incentivos fiscais atualmente em vigor, tampouco se há intenção de reformulá-los ou revê-los.

Assim como nos programas atuais, o Nova Indústria Brasil também é vago na definição de critérios, condições de habilitação e metas para as empresas que se interessem em fazer jus aos incentivos a serem providos pelos fundos do BNDES, Finep, Embrapii e outras agências do governo. Além disso, não parece haver um esforço do governo em constituir órgãos responsáveis pela governança do programa, inclusive com a realização de avaliações periódicas e aplicação de sanções para o não atingimento das metas.

Com tantas lacunas, o grande desafio do Nova Indústria Brasil é comprovar que ele não é apenas uma repetição dos erros da política industrial do passado, apenas reformulado com uma vistosa roupagem da terminologia da literatura internacional mais atual.

Referências

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004, 266 p.

MAZZUCATO, Mariana. *Missão Economia: um guia inovador para mudar o capitalismo*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

RODRIK, Dani. *Industrial Policy for the Twenty-First Century* (November 2004). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=666808>.

RONCAGLIA, André; BARBOSA, Nelson. *Bidnomics nos trópicos*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

RONCAGLIA, André; ROMERO, João Prates. O retorno do Estado planejador. In: André Roncaglia; Nelson Barbosa. (Org.). *Bidnomics nos trópicos*. 1ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021, v. 1, p. 19-32.