

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-graduação em Ciência Política

**A Confederação Nacional das Indústrias e a desoneração da folha de
pagamentos do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014):
coalizão de defesa de interesse e coalizão de classe na produção da política
pública**

Trabalho preparado para apresentação no XI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política
da USP, de 20 a 24 de setembro de 2021.

Rafael da Silva Costa (DCP-USP)

1. Coalizões de defesa de interesse e coalizões de classe: uma proposta de interpretação integrada

Ao longo da década de 1990, especialmente devido ao processo de abertura comercial orientado por uma visão econômica neoliberal, construiu-se na perspectiva do empresariado industrial brasileiro que um dos principais entraves à competitividade do setor seria um elevado *custo Brasil* (MANCUSO, 2007). Essa expressão é usada para agregar um conjunto de fatores prejudiciais à concorrência frente a congêneres do exterior, tanto no mercado interno quanto no externo. Ele é composto pelos seguintes fatores: elevado custo de financiamento da atividade produtiva; infraestrutura material insuficiente; infraestrutura social deficiente; excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica; legislação trabalhista inadequada; um sistema tributário que onera desproporcionalmente a produção (*ibid.*).

A mobilização em torno das bandeiras enunciadas acima fora agregada por iniciativa da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), entidade de cúpula do setor, a partir da elaboração de uma Agenda Legislativa da Indústria a partir de 1996. Através desse instrumento a entidade compilou um conjunto de medidas em trâmite no Congresso Nacional que poderiam afetar de modo positivo a competitividade industrial, possibilitando certa confluência e coesão dentro de um campo de representação setorial normalmente caracterizado enquanto fragmentado (*ibid.*). Mobilizando esse ideário, a entidade representativa industrial busca protagonismo na defesa de interesses da burguesia industrial por meio da articulação do sistema confederativo de representação da indústria. Ele é composto por Federações Estaduais da Indústria dos 26 Estados e do Distrito Federal e 1.280 Sindicatos Patronais Industriais, além da própria CNI. Estima-se que, em 2015, 337.159 estabelecimentos industriais estivessem filiados a entidades do sistema (CNI, 2015).

Cursos, palestras e workshops oferecidos através de um Programa de Desenvolvimento Associativo (PDA) buscam reforçar junto aos filiados a importância de combater o elevado custo Brasil de maneira organizada como forma efetiva da defesa dos interesses industriais no país (*ibid.*). Assim, é possível compreender que a CNI atua como uma espécie de coalizão de defesa de interesse, na medida em que organiza as demandas de um setor por meio de uma crença compartilhada (o *custo Brasil*) e alinha uma estratégia de coordenação das pautas (Agenda Legislativa da Indústria, Encontros Nacionais da Indústria, PDA, etc.) entre atores pertencentes ao sistema confederativo de

representação da indústria, constituindo um sistema estável de crenças (JENKINS-SMITH et al., 2017; SABATIER, 1988).

Este trabalho focalizará as elaborações específicas e a atuação da entidade de cúpula em relação a desoneração da folha de pagamentos colocada em prática a partir do Plano Brasil Maior (PBM), conjunto de políticas públicas realizado com intuito de incentivar a produção industrial durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014). Tentaremos demonstrar que a desoneração da folha de pagamentos busca responder ao problema de encargos tributários excessivos sobre a produção apontado pela agenda da CNI enquanto entrave a competitividade do setor. Conformando, dessa maneira, uma crença secundária dessa coalizão de defesa de interesses (*ibid.*).

Além disso discutiremos a possibilidade de a medida representar uma tentativa de solução para a questão do custo do trabalho na indústria em consonância com uma orientação governamental para atender interesses de uma *coalizão produtivista* (SINGER, 2012). Já de início é importante ressaltar que a caracterização de coalizão presente em Singer (2012, 2018) destoa daquela utilizada na literatura que trata de grupos de interesse na elaboração de políticas públicas, já que para o autor coalizão se trataria de uma confluência política entre classes sociais, entendidas nesse sentido enquanto grupos amplos e heterogêneos caracterizados por suas posições nas relações de produção no capitalismo. Tal compreensão deriva de uma tradição teórica que compreende haver uma interpenetração entre economia e política a partir da noção de organização da sociedade por meio de uma interação dialética entre infraestrutura (base econômica) e superestrutura (formas sociais/ideológicas) (GRAMSCI, 2012).

Trata-se, portanto, de caracterização destoante da noção de grupo de interesse, compreendido por boa parte da literatura enquanto quaisquer associações de indivíduos, formalizadas ou não, organizadas em torno de preocupações em comum para consecução de políticas públicas a seu favor (THOMAS, 2004). No entanto, acreditamos que as concepções de abordagem de classe e grupo de interesse não são auto excludentes, mas sim formas de recortar unidades de análise na Ciência Política com focos diferenciados. Enquanto o recorte de análise de classes sociais tende a dar maior relevo à disputa numa arena mais ampla, o enfoque nos grupos de interesse oferece ferramentas interessantes para analisar o subsistema de elaboração de políticas públicas. Trabalhando as categorias de forma prudente pode-se integrá-las e produzir uma análise que conecte ambos recortes.

Os governos do período petista (2003-2016), segundo a interpretação de Singer (2012, 2018), teriam orientado a ação governamental por meio de um projeto de reformismo fraco, a fim de garantir crescimento econômico suficiente para reduzir a pobreza ao mesmo tempo em que não confronta os princípios macroeconômicos de equilíbrio fiscal. Nesse esquema interpretativo uma das coalizões de classe existentes é a produtivista. Ela pode ser compreendida enquanto representação política da confluência de interesses de classe dos trabalhadores, que dispõem somente da força de trabalho para subsistência, e da burguesia industrial, detentora dos meios de produção fabril. Ambas classes teriam interesse na existência de um robusto parque industrial de caráter nacional (SINGER, 2012). Para os primeiros, representaria um número maior de empregos formais e a possibilidade de uma renda melhor, enquanto para os últimos representaria possível aumento de lucratividade.

É comum caracterizar abordagens com recorte de perspectiva de classe enquanto homogeneizantes, mas não entendemos ser este o caso da interpretação do autor em tela. A classe trabalhadora, em sua perspectiva, estaria fracionada entre trabalhadores formais (proletários, com carteira de trabalho) e informais (sem carteira de trabalho), sendo estes últimos constitutivos do *subproletariado*. No que tange à questão industrial há uma convergência entre ambas frações no sentido de terem interesse na defesa de um parque industrial nacional robusto, mas fazem-no por motivos diferentes. Os trabalhadores formais por defesa do próprio emprego, já que um processo de desindustrialização leva a retração produtiva do mercado interno e conseqüente aumento do desemprego, enquanto o *subproletariado* defende-o para aumentar as possibilidades de sair da informalidade e tornar-se proletário. Em última análise, os primeiros estariam defendendo sua própria existência enquanto classe, enquanto os últimos buscariam deixar de existir enquanto fração de classe (*ibid.*).

Tampouco a burguesia industrial é homogênea, e seus mecanismos de representação de interesse refletem tal condição. A existência de centenas de milhares de estabelecimentos industriais num país de dimensões continentais, com dinâmicas econômico-sociais variadas regionalmente, leva a portes empresariais variados, desde o micro até o mega empreendedor. De modo bastante esquemático pode-se dizer que o sistema confederativo de representação da indústria, articulado pela CNI, congrega de setores tradicionais da indústria distribuídos, em sua maior parte, pelo conjunto dos estados menos desenvolvidos. Com autonomia em relação ao sistema de representação

oficial tem-se as associações empresariais setoriais, agregando as grandes empresas industriais de setores de ponta da economia e localizadas nos estados mais industrializados (DINIZ; BOSCHI, 1979). No caso analisado no texto verifica-se que a CNI buscou confluências com as associações promovendo reuniões conjuntas com esse segmento da representação de interesses industriais, através do Fórum Nacional da Indústrias (FNI). Objetivamente, a entidade de cúpula organiza e apoia-se em setores menos dinâmicos da indústria, mas busca coordenar suas ações de defesa de interesses com demais frações industriais.

O fato do governo Lula (2003-2010) ter colocado em prática políticas públicas que reduziram a pobreza, inclusive por meio de estímulos à criação de empregos no mercado formal, combinado a perda de apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) entre a classe média tradicional durante a crise do mensalão (2005), teria produzido um realinhamento eleitoral em 2006. Nesse sentido o *subproletariado*, fração de classe mais beneficiada pela redução da pobreza e aumento de trabalhos com carteira assinada, tornou-se a principal base de sustentação política do governo, conformando o *lulismo* (*ibid.*). Devido à importante vitória eleitoral de 2006, após um período de instabilidade política no ano anterior, o *lulismo* se apresenta na prática governamental enquanto uma solução arbitral para os conflitos entre as coalizões de classe existentes no país (*ibid.*).

Compreendemos que o realinhamento eleitoral descrito anteriormente produziu uma alteração do fluxo político do subsistema das políticas públicas reverberando na possibilidade de mudança da agenda governamental (KINGDON, 1995). Possivelmente, a crença da CNI de que a desoneração da folha de pagamentos ajudaria a resolver o problema da tributação desproporcional da produção passou a ter mais espaço na agenda governamental a partir do novo cenário político produzido pelo realinhamento eleitoral de 2006. Isso porque, conforme tentaremos demonstrar ao longo do texto, o governo federal optou pela aplicação dessa política pública por acreditar no seu potencial de aumentar o grau de formalização do mercado de trabalho. Assim, atenderia ao mesmo tempo interesses de classe do *subproletariado*, dos trabalhadores formais e da burguesia industrial, que conformam a *coalizão produtivista* (SINGER, 2012).

Portanto, a hipótese levantada neste trabalho é de que a desoneração da folha de pagamentos trata-se de demanda apresentada de maneira organizada pela entidade de cúpula do empresariado industrial, compreendida enquanto uma coalizão de defesa de interesse (JENKINS-SMITH et al., 2017; SABATIER, 1988). Ela prosperou como

solução por representar para o *lulismo* uma alternativa para melhorar o grau de formalização do mercado de trabalho brasileiro, numa arbitragem favorável à *coalizão produtivista* nos fluxos de formação e definição no subsistema de produção das políticas públicas (KINGDON, 1995). Tentaremos demonstrar isso por meio da análise das proposições sobre o tema na Agenda Legislativa da Indústria, nos documentos produzidos pelos Encontros Nacionais da Indústria (ENAI) para as eleições de 2010 e 2014, promovidos pela CNI, e manifestações públicas de dirigentes da entidade de cúpula sobre o assunto. Outra fonte de material empírico serão documentos elaborados por órgãos do governo sobre a política pública em tela, tais como discussões sobre a base de financiamento da previdência social, compiladas pelo Ministério da Previdência Social (MPS), estudos de impacto da desoneração realizados por técnicos da Receita Federal do Brasil (RFB) e Exposições de Motivos de peças legislativas que colocaram em prática a política.

2. A desoneração da folha de pagamentos consolidada enquanto crença secundária da CNI

Os fatores que compõem o custo Brasil, mencionados na seção anterior deste texto, podem ser compreendidos enquanto crenças centrais para elaboração de políticas públicas conformadas pela entidade de cúpula do empresariado industrial brasileiro (CNI) na medida em que delineiam uma compreensão geral das causas básicas do problema da competitividade no país (JENKINS-SMITH et al., 2017). Servem, portanto, para delimitar soluções preferidas para enfrentar o obstáculo identificado, conformando um sistema de crenças (*ibid.*). Ele surge diante de um contexto socioeconômico específico na década de 1990 de adoção de uma política macroeconômica calcada nos pressupostos do Consenso de Washington, segundo a qual sobreviveriam à exposição do mercado interno à competição internacional somente as empresas mais aptas (CANO; SILVA, 2010).

Tal orientação geral representou uma ruptura com o modelo de Estado desenvolvimentista que atravessou regimes políticos diversos, desde a tomada de poder por Vargas em 1930, o Estado novo (1937-1946), a República de 1946 (1946-1964) e o regime ditatorial civil-militar (1964-1985) (SALLUM JR.; KUGELMAS, 1991). A orientação macroeconômica com elevado grau de intervenção estatal visando aumento da capacidade produtiva mediante o incentivo à substituição de importações foi trocada pela esperança de que as “forças do mercado” promoveriam a modernização produtiva por meio de uma integração às cadeias de valor globalizadas (CANO; SILVA, 2010). Se é

verdade que mesmo diante desse cenário o empresariado industrial brasileiro continuou recebendo valores significativos de benefícios tributários (MANCUSO; MOREIRA, 2013), por outro lado operou-se um processo paulatino de desindustrialização, com retração da participação do setor industrial no produto interno ao longo dos anos 1990 (DINIZ; BOSCHI, 2003).

Algumas políticas públicas colocadas em prática naquela década podem ilustrar de forma concreta o movimento descrito anteriormente. Pode-se mencionar a Política Industrial e de Comércio Exterior e o Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, ambos ainda no governo Collor. Elas, respectivamente, reduziram progressivamente o nível de proteção tarifária da indústria nacional e fomentaram fusões e incorporações de empresas, contribuindo na desnacionalização de grande parcela do parque industrial brasileiro (CANO; SILVA, 2010). Na segunda metade da década de 1990, tentou-se abrir espaço para uma retomada de política industrial mais robusta com a criação das Câmaras Setoriais, numa tentativa de estabelecer diálogo entre governo, empresários e trabalhadores para reativação do setor, e do Fórum da Competitividade. No entanto, a combinação de juros altos e câmbio sobrevalorizado dessa fase do Plano Real inibira a possibilidade de investimentos produtivos robustos (*ibid.*).

Diante de um cenário de estagnação econômica do setor industrial criou-se a possibilidade da força política que durante as décadas de 80 e 90 esteve associada às manifestações públicas contrárias a aplicação do ideário neoliberal, o PT, formar um programa de governo capaz de amalgamar setores sociais diversos prejudicados por essa ordem. Sua “segunda alma” apresentou nas eleições de 2002 um programa que buscava representar ao mesmo tempo interesses de uma classe trabalhadora empobrecida, colocada à margem do mercado formal de trabalho, e os setores produtivos sob ataque da competição globalizada em torno de uma agenda de inclusão social através do desenvolvimento produtivo (SINGER, 2012). A chapa presidencial, composta por um ex-sindicalista e um empresário oriundo do ramo têxtil, era uma sinalização no sentido de produzir uma *coalizão produtivista* (*ibid.*). Esse cenário produz novas possibilidades para a CNI atuar na busca pela elaboração de políticas públicas congruentes com seu sistema de crenças.

Não se pretende aqui buscar a origem da ideia que conformou as crenças centrais em políticas públicas da CNI, já que tal exercício restaria infrutífero por não ser possível encontrar um ponto lógico para o início desse processo histórico (KINGDON, 1995).

Antes, procurou-se demonstrar o terreno a partir do qual a questão da competitividade torna-se central para pensar o desenvolvimento industrial no Brasil e conforma os problemas a serem resolvidos por meio das políticas públicas. A ruptura com o modelo de Estado desenvolvimentista e a ascensão de uma orientação macroeconômica de viés neoliberal propiciou a criação de um consenso industrial em torno de uma agenda de políticas públicas baseada no sistema de crenças condensado pelo custo Brasil. Ao mesmo tempo, essa orientação geral das composições governamentais impôs um limite ao avanço da agenda da entidade de cúpula, que ganhará outro peso diante de um governo com um programa aberto aos interesses de uma *coalizão produtivista*.

A partir de tal compreensão, colocaremos uma lupa sobre uma das crenças centrais para elaboração de políticas públicas da CNI: a existência de um sistema tributário que onera desproporcionalmente a produção. Segundo trabalho apresentado por Flávio Castelo Branco, então coordenador da unidade de política econômica da CNI, e Simone Saisse Lopes, então coordenadora-adjunta da mesma unidade, no *workshop* “Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas” organizado pelo MPS em março de 2003, haveria um desequilíbrio inerente ao sistema previdenciário brasileiro administrado pelo aumento da alíquota de contribuição patronal sobre a folha de pagamentos ao longo do tempo. Segundo essa linha de raciocínio, a tributação com base no salário desestimulou a formalização do mercado de trabalho e, por consequência, diminuiu a arrecadação do sistema catalisando o aumento de outras contribuições sociais, de forma a penalizar o produtor de forma desproporcional (CNI, 2003).

A solução sugerida a partir do diagnóstico exposto anteriormente é uma desoneração da folha de pagamentos feita por meio de reformas conjuntas dos sistemas tributário e previdenciário do país, de forma a evitar tributações cumulativas que viessem a distorcer a alocação de recursos (CNI, 2003). A proposição constitui uma espécie de crença secundária, já que se apresenta como meio instrumental para atingir um objetivo desejado e definido por uma crença central para elaboração de políticas públicas da entidade de cúpula (JENKINS-SMITH et al., 2017). O ambiente no qual se apresentou a formulação fora estimulado pelo governo federal para discutir as propostas de reformas que seriam enviadas ao Congresso Nacional naquele ano (2003) com segmentos diversos da sociedade civil (BRASIL, 2003).

Através da leitura do documento síntese dos artigos apresentados no *workshop* é possível perceber a existência de uma miríade de possíveis soluções, até mesmo de

sentidos opostos, para o problema do financiamento da previdência social no país. Ou seja, tratou-se de um momento pré-decisório e característico do subsistema de elaboração de políticas públicas em que diversos atores políticos lançaram suas propostas para tentar angariar a atenção governamental, visando “amaciar” os responsáveis por elaborar as políticas. Pode-se interpretar o espaço como uma espécie de *policy primeval soup*, da qual sobrevivem propostas que serão levadas em consideração de forma séria (KINGDON, 1995).

Um indício de que a proposta de desoneração da folha de pagamentos era considerada tecnicamente realizável e congruente com valores presentes na comunidade responsável pela elaboração de políticas públicas foi sua recepção em uma proposta legislativa do Poder Executivo. A reforma da previdência do começo do primeiro mandato do governo Lula (Emenda constitucional (EC) nº 41/2003), promulgada em dezembro de 2003, criou dispositivo constitucional permitindo a medida através da inclusão dos §§ 12 e 13 no art. 195 da carta magna. A mutação constitucional passou a autorizar a substituição da contribuição patronal incidente sobre a folha de pagamentos por “contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento”, a ser aplicada de forma não cumulativa. Apesar disso, o dispositivo em específico não foi regulamentado imediatamente (ANSILIERO; PAIVA, 2009).

Outras proposições legislativas tentaram regulamentar a desoneração da folha de pagamentos, tais como o Projeto de Lei do Senado nº 24/2007 e a Proposta de Emenda Constitucional nº 233/2008. Ambas peças foram mencionadas e monitoradas pela Agenda Legislativa da Indústria da CNI e consideradas pela entidade de cúpula igualmente deficientes por proporem a substituição da base da contribuição previdenciária patronal para o faturamento. Essa alternativa era considerada arriscada por guardar a possibilidade de aumento da carga através da cumulatividade de impostos sobre a mesma base, já que a Cofins também incidia sobre o faturamento (CNI, 2007, 2008). Importante ressaltar a confluência entre essas formulações e aquelas apresentadas no *workshop* de 2003 do MPS por coordenadores da CNI, denotando uma estabilidade do sistema de crenças da coalizão de defesa de interesses.

Nenhuma das propostas mencionadas acima concretizou-se, demonstrando que a viabilidade técnica de uma proposição não é uma condição suficiente para a mudança das políticas públicas, sendo necessárias outras condições para que haja sua aplicação prática. Some-se a isso o fato de uma mudança na forma de arrecadação da previdência social não

ser algo trivial, devido a possíveis implicações no equilíbrio financeiro do Estado. Mudanças de tal magnitude podem necessitar de transformações significativas na direção ou nos objetivos norteadores do subsistema de elaboração de políticas públicas (JENKINS-SMITH et al., 2017).

Um passo no sentido da mudança necessária para tornar possível uma solução nos termos da desoneração da folha de pagamentos deu-se através da ação do governo federal no final do primeiro ano do segundo governo Lula. O ministro extraordinário para Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger, fora escalado pelo Presidente da República para apresentar diretrizes de solução para o desenvolvimento do país a entidades representativas dos trabalhadores, conforme relata no documento *Diretrizes a respeito da reconstrução das relações entre o trabalho e o capital no Brasil*. Ao longo desse texto o então ministro atribui o problema do alto grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro aos altos encargos sociais sobre a folha de pagamentos. A desoneração serviria, portanto, para aumentar a geração de empregos formais ao mesmo tempo em que se abaxaria o custo da produção (UNGER, 2008).

Não é possível inferir que a posição da CNI sobre o papel da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos desestimular a formalização no mercado de trabalho influenciou diretamente a posição do ministro de Estado no documento transcrito acima. No entanto, parece evidente que a proposta enunciada no *workshop* do MPS, e reafirmada na Agenda Legislativa da Indústria, não somente era considerada viável como apresentava-se no documento enquanto norte do diálogo governamental com entidades sindicais. Inclusive a partir dos mesmos argumentos da entidade de cúpula empresarial, objetivando constituí-la enquanto uma diretriz para repactuar as relações entre trabalho e capital no país.

Um sinal de que o diálogo sobre a pauta caminhava nesse sentido pode ser extraído da resolução final do Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), realizado ao longo de 2007, que agregava governo e entidades representativas de trabalhadores e do empresariado, entre elas a CNI (BRASIL, 2009). Uma das propostas consensuais resultantes do FNPS foi que “deve ser buscada a desoneração da folha de pagamentos sem aumento da carga tributária e conjugada com ações voltadas para a ampliação da formalização e da base de contribuintes, mantendo-se o equilíbrio financeiro” (*ibid.*).

Apesar do aparente consenso constituído entre entidades de trabalhadores e do empresariado sobre a importância da política pública, outros ingredientes foram necessários até que a desoneração da folha de pagamentos se concretizasse para o setor industrial. O advento da crise financeira mundial no segundo semestre de 2008 abriu uma nova fase da economia política do período lulista a partir de uma inflexão da orientação macroeconômica para o estímulo ao mercado interno por meio do uso de desonerações fiscais e financiamentos estatais, tais como o Minha Casa Minha Vida (SINGER, 2012). Entre as medidas aplicadas no período assinalado está a primeira experiência de desoneração da folha de pagamentos, abrangendo empresas exportadoras de produtos e serviços de Tecnologia da Informação (ANSILIERO; PAIVA, 2009).

A nova orientação de política econômica de caráter anticíclico iniciada a partir desse momento, consubstanciada pelo aumento dos gastos governamentais em 2009, permitiu uma rápida recuperação da crise por meio do consumo popular, constituindo elemento decisivo para a eleição de Dilma Rousseff em 2010 (SINGER, 2012). Além disso, a rápida recuperação do baque por tal meio parece ter dado força dentro do governo a ideia de que um Estado indutor da produção e do consumo pode apresentar soluções aos problemas do grau de formalidade no mercado de trabalho e da competitividade da indústria num contexto de crise econômica. Nesse sentido, a crise financeira internacional de 2008 pode ser considerada um evento focal (KINGDON, 1995) que reforçou a importância de uma política de estímulo estatal a economia mais vigorosa no sentido de fomentar a geração de emprego e renda, bem como fortalecer o mercado interno, servindo de catalisadora para a mudança de compreensão em relação a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos que viria a ser concretizada através do PBM.

3. A CNI e a desoneração da folha de pagamentos do primeiro governo Dilma (2011-2014)

O documento *A Indústria e o Brasil* foi elaborado pela CNI a partir do 4ª ENAI, que aconteceu em novembro de 2009, e resultou de um questionário eletrônico a 1.300 organizações empresariais (federações estaduais, associações setoriais e sindicatos industriais) com o objetivo de identificar as principais prioridades da agenda da indústria para o período entre 2011 e 2014. Ele foi entregue aos presidentes de 2010 e tratou da desoneração da folha de pagamentos no ponto *Custos do Trabalho* enquanto uma pauta que não prosperava apesar de fundamental, na visão da entidade de cúpula, para não inibir a geração de empregos formais (CNI, 2010). Apesar disso, não era apresentado o desenho

da política pública considerado ideal, apenas uma intenção genérica no sentido de reduzir as despesas de contratação que recaíam sobre a folha de pagamentos (*ibid.*).

No primeiro semestre de 2011, a presidenta eleita tomou conta da rotina típica de um início de mandato presidencial, sem apresentar grandes novidades, até que no segundo semestre viu-se às voltas com o repique da crise financeira mundial iniciada em 2008, que dessa vez tinha seu epicentro na Europa a partir da crise de liquidez da dívida pública de Grécia, Portugal, Espanha, Itália e Irlanda (SINGER, 2018). A exemplo do que foi feito no segundo mandato de seu predecessor, Dilma apostou numa condução de política macroeconômica anticíclica, só que dessa vez com um acento mais forte de intervencionismo estatal (*ibid.*). O novo momento de instabilidade econômica abriu uma janela para elaboração de políticas públicas (*policy window*), agora informada pelo sucesso de medidas tomadas num evento focal de natureza semelhante ocorrido anteriormente (KINGDON, 1995).

A base de sustentação política do governo federal à época preservava as mesmas características do realinhamento eleitoral ocorrido em 2006. Dilma fora eleita a partir de forte votação do *subproletariado*, cujo interesse reside em tornar-se trabalhador com carteira assinada por meio do aumento do grau de formalização do mercado de trabalho (SINGER, 2012). Confluíram, portanto, mudanças a partir de eventos fora do controle dos participantes do subsistema de políticas públicas e aprendizado a partir de políticas já implementadas em momentos semelhantes com uma janela de oportunidades para que fosse feita uma arbitragem do governo em favor de uma agenda capaz de atender interesses comuns da CNI e dos trabalhadores, especialmente do *subproletariado*. Além disso, as bases institucionais para uma mudança no sentido da desoneração da folha estavam fixadas desde a EC nº 41/2003.

A interpretação feita acima é congruente com a Exposição de Motivos assinada por Guido Mantega (Ministro da Fazenda), Fernando Pimentel (Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) e Aloizio Mercadante (Ministro da Ciência e Tecnologia), em 02 de agosto de 2011 para a Medida Provisória (MP) nº 540/2011, pontapé inicial do PBM. A fim de superar os efeitos da crise financeira internacional de 2008, os ministros sugeriam que o caminho seria reduzir a carga tributária das empresas, especialmente através da desoneração da folha de pagamentos. Isso traria impacto positivo sobre os custos da produção e ao setor industrial, ao baratear a mão-de-obra, ao

mesmo tempo em que estimularia a contratação de novos trabalhadores por meios formais, garantindo direitos trabalhistas (BRASIL, 2011).

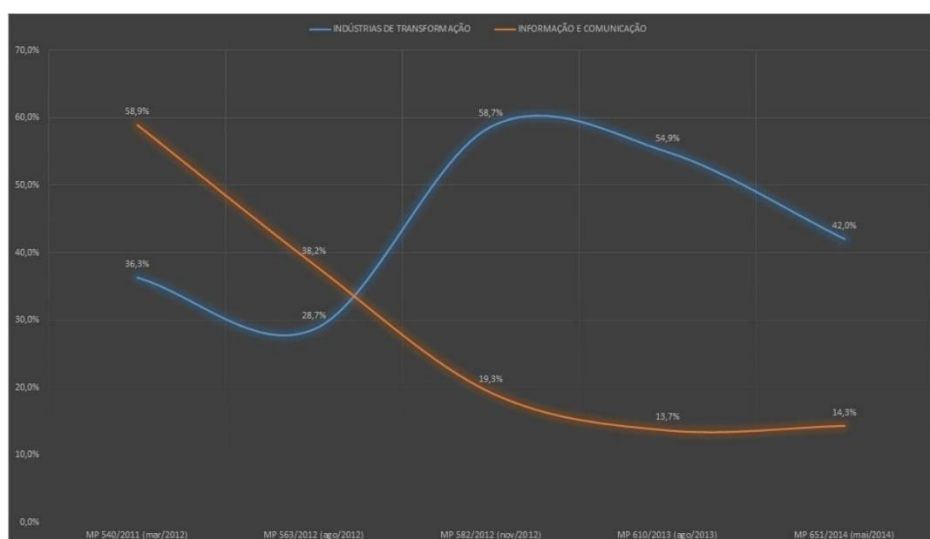
A justificativa das políticas públicas adotadas busca ao mesmo tempo responder a interesses da entidade de cúpula do setor industrial, ao afirmar a necessidade de melhorar a competitividade das empresas nacionais reduzindo tributos, e dos trabalhadores, ao defender relações justas de trabalho e aumento da renda. Uma das soluções síntese dessa opção governamental pela atenção aos interesses de uma coalizão (de classe) produtivista foi colocar em prática a desoneração da folha de pagamentos através da troca de base de incidência da contribuição previdenciária patronal, que, a partir de então até 31 de dezembro de 2012, seria calculada a partir da receita bruta da empresa. Os segmentos do setor industrial inicialmente contemplados foram o moveleiro, o de confecções e o de artefatos de couro (*ibid.*).

A Exposição de Motivos e a assinatura da MP datam de reunião da Presidenta da República com o FNI (BRASIL, 2011b), órgão consultivo da diretoria da CNI composto por 65 líderes empresariais, entre eles os 27 presidentes de Federações de Indústria Estaduais e 36 presidentes de Associações Nacionais de segmentos da Indústria. Cumpre ressaltar que a desoneração da folha de pagamentos veio num formato diferente do ideal considerado pelo coordenador econômico da entidade de cúpula anos antes (CNI, 2003) e para poucos segmentos. No entanto, presidentes de associações nacionais dos segmentos contemplados inicialmente, tais como a Associação Brasileira da Indústria de Calçados (Abicalçados) e a Associação da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), elogiaram a adoção da política, considerando que o governo teve sensibilidade com o momento difícil do setor industrial no país (BUENO, 2011; DEZEM, 2011).

Mesmo assim, o alcance inicial da desoneração da folha de pagamentos era retratado enquanto insuficiente pelo presidente da CNI, Robson Braga de Andrade. Em outubro de 2011, ele declarou considerar a política importante para manter o ritmo de crescimento da indústria nacional, mas seria necessária a extensão da medida para outras cadeias produtivas a fim de produzir impacto significativo na economia (GIFFONI, 2011). No primeiro trimestre de 2012, a entidade realizou levantamento com 262 empresários ligados à entidade no qual 82% consideraram a desoneração da folha a principal medida de uma reforma tributária (CNI, 2012). Duas reuniões entre a Presidenta da República e o presidente da CNI ocorreram em 27 de junho e 31 de agosto do mesmo ano (Brasil, 2012, 2012a).

Não é possível inferir que a posição do presidente da entidade de cúpula e dos empresários industriais influenciou diretamente atitudes governamentais tomadas a partir das manifestações públicas e reuniões relatadas acima. No entanto, ao longo de 2012 foram editadas duas novas MPs (nº 563/2012, em abril e nº 582/12, em setembro) que aumentaram de forma significativa o número de atividades econômicas englobadas pela política, especialmente aquelas ligadas às indústrias de transformação (AFONSO; PINTO, 2014). Além disso, a partir da análise de dados acerca do impacto da desoneração da folha sobre a arrecadação elaborados por técnicos da RFB é possível observar que o setor das indústrias de transformação passou a receber o maior naco de renúncias advindas do benefício tributário a partir da vigência da MP nº 582/2012 (Figura 1).

Figura 1 - Participação dos setores Indústrias de transformação e Informação e Comunicação no montante de renúncias fiscais por vigência de MP do PBM



Fonte: Elaboração própria com dados de BRASIL, 2014, 2015

Outra mudança realizada pela MP nº 563/2012 foi a extensão do benefício tributário de desoneração da folha por mais dois anos, até 31 de dezembro de 2014. De tal modo, pode-se afirmar que em um aprendizado a partir da implementação da política pública produziu-se uma mudança incremental no sentido de ampliar seu escopo inicial (JENKINS-SMITH et al., 2017). Assim atendeu-se a demanda da entidade de cúpula ao mesmo tempo em que o objetivo governamental de estimular prioritariamente a indústria por meio do PBM fora alcançado.

Mais um fato relevante para avaliar o grau de sucesso das demandas apresentadas de maneira pública pela CNI sobre a política ocorreu no momento da sanção presidencial

da Lei nº 12.715/2012, resultado da MP nº 563/2012. Durante a tramitação da peça legislativa na Câmara dos Deputados fora feita emenda que aumentava a base de incidência da contribuição previdenciária patronal sobre o faturamento bruto, incluindo o faturamento com exportações. A alteração iria em sentido contrário aos interesses representados pela entidade de cúpula, já que tenderia a aumentar o valor do tributo a ser recolhido e, em tese, os custos de produção. Dilma vetou a mudança feita no parlamento em 18 de setembro de 2012, pelo que foi elogiada publicamente por Robson Braga de Andrade por aplicar uma “correção providencial” à política pública (CNI, 2012).

O ano de 2013 transcorreu com poucas novidades para a CNI no que concerne à política de desoneração da folha, já que os setores incluídos durante o período pertenciam principalmente à categoria de serviços (Tabela 1). Somente com a convocação do governo de reunião da Comissão Tripartite de acompanhamento da Desoneração da Folha (CTDF), instituída pela MP nº 540/2011, é possível verificar novos posicionamentos públicos da entidade de cúpula sobre a política. Cumpre ressaltar que apesar da CTDF ter sido criada em 2011 encontramos através de pesquisa em jornais e publicações oficiais do governo federal somente um registro público de reunião, em 29 de janeiro de 2014 (GOVERNO, 2014).

A CTDF era composta de maneira paritária por representantes do governo, do empresariado e dos trabalhadores. As entidades titulares representantes do empresariado eram: CNI, Abit, Abicalçados, Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) e Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Brasil, 2012b). Na reunião da comissão, o presidente da CNI apresentou resultados de pesquisa feita pela entidade de cúpula com representantes dos 24 segmentos industriais afetados pela desoneração da folha. Segundo o levantamento 92% deles consideravam importante tornar a mudança permanente, o que foi pleiteado no encontro (CNI, 2014). Outro dado interessante do levantamento é que “aumento de competitividade dos produtos no mercado externo” (70%) e “melhora na concorrência com produtos importados” (48%) não figuram entre os benefícios percebidos mais mencionados pelos empresários a partir da medida, atrás de “melhoria no fluxo de caixa” (91%) e “redução do valor da contribuição” (87%) (*ibid.*).

A partir dessas informações é possível inferir que, ao menos na percepção dos empresários industriais, a principal consequência de desonerar o custo do trabalho não foi

a melhoria da competitividade. O fato de a base de incidência da contribuição previdenciária ter migrado para o faturamento (excluídas as exportações) provavelmente melhorou o fluxo de caixa pelo fato de o recolhimento ocorrer após a realização do lucro de sua atividade, enquanto no modelo anterior era realizada mensalmente ao pagar o salário ao trabalhador. A percepção de redução no valor de contribuição é congruente com estudos de técnicos da RFB, que estimaram um volume de renúncias fiscais no montante de R\$ 829 milhões de reais por mês (em valores correntes) em consequência da medida, somente para segmentos da indústria de transformação, a época da reunião da CTDF, em janeiro de 2014 (BRASIL 2014, 2015).

A reunião da comissão marcou o início do pleito da CNI para que a medida, que iria vencer em 31 de dezembro de 2014 fosse tornada permanente. Segundo Flávio Castelo Branco, a época gerente-executivo de política econômica da entidade de cúpula, seria “necessário promover as discussões para assegurar sua continuidade de forma que as empresas tenham maior segurança para o planejamento de seus investimentos para além do corrente ano” (CNI, 2014a). Os debates sobre a extensão da medida entre representantes do setor industrial e governo foram retomados em reuniões da Presidenta da República com o FNI em 22 de maio e 18 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a, 2014b; BECK; KRAKOVICS, 2014). Apesar do presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, sair da primeira reunião com expectativa de que o governo anunciasse a permanência da medida em “no máximo uma semana” a decisão somente foi anunciada no encontro do mês posterior (CNI, 2014a). Até a edição da MP nº 651/2014, que sacramentou a continuidade da desoneração da folha, levou-se mais um mês.

Ao expor os motivos de dar continuidade à política pública os ministros Guido Mantega (Fazenda), Miriam Belchior (Planejamento) e Mauro Borges Lemos (Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) consideraram que tornar a política pública permanente reduziria os custos da produção a longo prazo, gerando impactos positivos sobre a geração de empregos formais. Traçam uma avaliação positiva do implemento da política, considerando que o nível baixo de desemprego do período teve como um de seus fatores a desoneração. Além disso, apontam que a permanência traria previsibilidade de gastos e investimentos ao empresariado industrial, aumentando a confiança em investir no mercado interno (BRASIL, 2014c).

É importante frisar novamente que não é possível verificar empiricamente qual grau de influência a posição da CNI ou dos representantes empresariais teve sobre o

conteúdo da decisão governamental supra. No entanto, consegue-se verificar o grau de sucesso do pleito apresentado publicamente, especialmente pela coincidência dos argumentos usados pelo governo com aqueles apresentados publicamente por representantes da entidade de cúpula do setor industrial. Todas as formulações da CNI acerca da desoneração da folha de pagamentos tornadas públicas foram bem-sucedidas entre 2011 e 2014, reverberando no desenho concreto da política pública. A única exceção se dá em relação a opinião mais antiga, sobre a incidência da contribuição previdenciária, pois o faturamento não era considerado a melhor base de cálculo (CNI, 2003).

Apesar disso, sondagem especial da própria entidade de cúpula junto a empresários filiados, feita em novembro de 2012, mostra uma divisão do setor sobre qual seria a melhor base de cálculo. Nela o faturamento (32%) figura como opção preferida, seguida de perto pela folha de pagamento (24%), pelo lucro (20%) e pelo valor agregado (19%) (CNI, 2012b). Chegamos, assim, à conclusão de que a implementação da desoneração da folha de pagamentos no período do PBM, no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), pode ser considerada uma política pública produzida em confluência com o sistema de crenças da coalizão de defesa de interesses industriais no país.

4. Considerações Finais

A constatação de que a desoneração da folha de pagamentos é congruente com uma crença central em política pública da CNI não implica nela possuir sentido unívoco. Em outros termos, não é possível compreender o sentido político dessa medida observando-a somente através do prisma da coalizão de defesa de interesses industriais. O governo federal também almejava objetivos próprios por esse meio, em especial gerar empregos formais de forma a manter coesa sua base de sustentação eleitoral, composta principalmente pelos mais beneficiados por uma política que almejasse ampliação do mercado formal de trabalho, o *subproletariado* (SINGER, 2012).

Compreendemos que é importante explicitar porque evitamos, até o momento, o uso da categoria *ensaio desenvolvimentista* utilizada por Singer (2018). Compreendemos que é questionável se a política de desoneração da folha de pagamentos, por si mesma, pode ser considerada parte do repertório do ramo da escola desenvolvimentista, conforme pensada pelo autor. Brittain (1971) afirma que as discussões seminais no campo da economia sobre encargos sociais atrapalharem o desempenho do mercado de trabalho

foram levantadas por Milton Friedman e a primeira aplicação prática da política pública se deu no governo Pinochet, do Chile, em meio às medidas de privatização da previdência social naquele país (GRUBER, 1997). Apesar desses referenciais, também não é possível cravar de primeira que se trata de instrumento de política neoliberal, já que desde a década de 1980 tem sido implementada por governos de diferentes matizes ideológicas em países díspares como Argentina, Colômbia, Canadá e Suécia, bem como há divergência sobre a forma de cálculo de impacto da desoneração da folha sobre o nível de emprego (BRITAIN, 1971; CRUCES et al., 2009; HAMERMESH, 1979; HOLMLUND, 1983; KESSELMAN, 1996; KUGLER;KUGLER, 2003).

Também há divergência no campo da economia e da sociologia do trabalho sobre qual o papel dos encargos sociais sobre o grau de formalização do mercado de trabalho brasileiro. Pochman e Santos (1998) consideram que boa parte dos cálculos sobre o peso dos encargos sociais sobre o custo do trabalho no Brasil tendem a superestimá-los por adotar uma definição estritamente jurídica do conceito. Os autores propõem uma metodologia própria de cálculo e chegam à conclusão de que o custo da mão-de obra no Brasil não é muito superior à de outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Rejeitam, dessa forma, a ideia de que a informalidade no Brasil decorre do alto custo dos encargos sociais.

Por outro lado, Marcelo Neri (2006) baseia-se na ideia da Curva de Laffer para argumentar que quanto maior a alíquota de um tributo, menor será a base de arrecadação de impostos devido à sonegação. A partir dessa compreensão afirma que a informalidade no Brasil é uma forma de evasão fiscal, já que as empresas recorrem a relações informais de trabalho para conseguir competir. Na visão desse autor a alta taxa de contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos e o desenho dos programas da seguridade social estimulariam a informalidade, sendo necessária uma reforma tributária e previdenciária para revigorar o mercado de trabalho formal brasileiro.

Não é objetivo específico deste estudo avaliar o impacto da desoneração da folha sobre a geração de empregos formais, algo que é controverso nos trabalhos empíricos desenvolvidos no campo da economia (ANSILIERO et al., 2008; AFONSO; PINTO, 2014; SCHERER, 2015). Mais importante é compreender que a elaboração de políticas públicas pelo governo orientou-se no mesmo sentido da hipótese de Neri (2006) que também coincide em diagnóstico com a crença da CNI. Nesse sentido, também havia uma crença do governo norteando a elaboração da medida, informada pela percepção de que

a sustentação social do governo dependia da manutenção de um bom nível de emprego e renda, dadas as características do *lulismo*. Além disso, durante o período do primeiro mandato de Dilma (2011-2014), o país experimentou as menores taxas de desemprego da série histórica (BRASIL, 2016). Sem entrar na discussão econométrica da política em tela, é plausível imaginar que o governo à época correlacionava suas ações com o indicador de desocupação.

Em suma, consideramos que a desoneração da folha de pagamentos foi colocada em prática menos enquanto política de estímulo à reindustrialização do que de estímulo à geração de empregos formais. Ela pode ser considerada parte do *ensaio desenvolvimentista* somente na medida em que compunha um pacote de estímulo à indústria produzido em consonância com as crenças da entidade de cúpula do setor, mas não há evidência empírica de que fosse fator a estimular a reindustrialização do país ou até mesmo que tivesse impacto sobre a geração de posto de trabalho. Ou seja, pode ser considerada desenvolvimentista diante da provável crença de agentes governamentais de que essa política pública contribuía para o baixo nível de desemprego.

É possível levantar a hipótese, inclusive, de que o governo Dilma tenha cedido à demanda da CNI em tornar permanente a desoneração da folha de pagamentos em 2014 com vistas a dividendos eleitorais. No momento da edição da MP nº 651/2014 (julho de 2014), a grande maioria de manifestações públicas de empresários industriais em relação ao governo é de caráter desfavorável, algo que ocorria pelo menos desde as manifestações de rua de junho de 2013 (OLIVEIRA; HERSCOVICI, 2021). É pouco crível que atores políticos experimentados na arena governamental imaginassem angariar apoio do empresariado industrial ao atender a demanda de interesses organizados do setor há três meses da eleição quando vinham sendo alvejados por críticas públicas há mais de um ano. Mais plausível é a possibilidade de o governo atender ao pedido industrial para manter pontos de contato com a agenda empresarial enquanto sustentava política pública à qual creditava, pelo menos em parte, a geração de empregos formais (Brasil, 2014c).

Ao assegurar o que acreditava ser um estímulo ao emprego formal, o governo Dilma apostava manter coesa sua principal base de sustentação eleitoral, o *subproletariado*, a um custo político baixíssimo, já que às vistas do grande público estaria realizando um aceno a burguesia industrial. Outro elemento que parece apontar no mesmo sentido é o fato do ministro da Fazenda do começo do segundo mandato, Joaquim Levy, ter nenhum apreço a desoneração da folha de pagamentos, considerando-a “uma

brincadeira” de alto custo e baixo retorno (RUGITSKY, 2015). Essa concepção é completamente distinta das elaborações ministeriais do primeiro mandato, elucidativa da mudança de orientação política do segundo mandato, governando graças ao realinhamento eleitoral, mas diminuindo a influência da *coalizão produtivista* na condução das políticas públicas.

Além disso, no caderno de Estratégia Tributária, do *Mapa Estratégico da Indústria* elaborado pela CNI a partir das discussões do ENAI e entregue aos presidentes de 2014, ainda era considerada a necessidade de “aprimorar o processo de desoneração da folha de pagamentos” no sentido de criar a opção de o empresário ser tributado pelo valor agregado (CNI, 2014b). Em outro caderno do mesmo documento, sobre Custo do Trabalho e Produtividade, a política de desoneração da folha não é mencionada, mas afirma-se que “a carga fiscal sobre o trabalho é excessivamente elevada no país” especialmente pelos encargos previdenciários, o que prejudicaria a competitividade do setor (CNI, 2014c). Essas formulações denotam que apesar de ter sucesso nas demandas apresentadas sobre a desoneração da folha, o aprendizado a partir das políticas públicas (KINGDON, 1995) levou a entidade de cúpula a reajustar suas crenças secundárias, sem abandonar suas crenças centrais (JENKINS-SMITH et al., 2017).

Ou seja, a elaboração de políticas públicas em conformidade com a agenda de uma coalizão de defesa de interesse, no caso aqui estudado, não foi condição suficiente para alterar o centro de um sistema de crenças, somente as crenças secundárias. Persistiu a percepção do problema existente: um sistema tributário que onera desproporcionalmente a produção. Ao mesmo tempo, a entidade de cúpula não externou uma análise da política aplicada, somente sua necessidade de aprimoramento sem entrar em pormenores. Desse modo fica impossibilitada uma reflexão mais profunda sobre o entendimento da CNI sobre a aplicação da desoneração da folha de pagamentos no primeiro governo Dilma (2011-2014) a partir dos documentos públicos da entidade de cúpula analisados neste trabalho.

Por outro lado, evidenciou-se que a concretização do pleito da coalizão de defesa de interesses foi possível devido à confluência de uma série de fatores fora de seu controle. As causas que combinadas foram necessárias a produção da política pública em questão são as seguintes: (i) a ocorrência de um realinhamento eleitoral que deu margem ao governo para arbitrar a produção de políticas públicas norteadas por um conjunto de

interesses de uma *coalizão produtivista*; (ii) o repique da crise financeira internacional em 2011 abrindo uma janela de oportunidade para inovação em políticas públicas, tornando a proposta da desoneração da folha passível de concretização.

Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. **Composição da desoneração (completa) da folha de salários**. Texto de discussão n. 41. São Paulo: FGV-IBRE, 2014.

ANSILIERO, Graziela; PAIVA, Luiz Henrique. “A Desoneração da Contribuição Patronal Sobre a Folha de Pagamentos: Uma Solução à Procura de Problemas”, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 32, p. 9-36, 2009.

ANSILIERO, Graziela; RANGEL, Eduardo Alves; PAIVA, Luis Henrique; STIVALI, Matheus; BARBOSA, Edvaldo Duarte; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho**. Texto para Discussão n. 1341. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2008.

BECK, Martha; KRAKOVICS, Fernanda. Analistas veem pouca eficácia em “pacote de bondades” para a indústria. **O Globo**, Brasília, 19 de jun. de 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Base de Financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003

_____. Ministério da Previdência Social. **Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009.

_____. Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério da Ciência e Tecnologia. **Exposição de Motivos Interministerial nº 122**. Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. **Agenda da Senhora Presidenta da República**. Brasília, 2011a.

_____. Presidência da República. **Agenda da Senhora Presidenta da República**. Brasília, 2012.

_____. Presidência da República. **Agenda da Senhora Presidenta da República**. Brasília, 2012a.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 294 de 12 de agosto de 2012**. Designa membros da Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos – CTDF. Brasília, 2012b.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Desoneração da folha de pagamento: estimativa de renúncia e metodologia de cálculo**. Brasília, 2014.

_____. Presidência da República. **Agenda da Senhora Presidenta da República**. Brasília, 2014a.

_____. Presidência da República. **Agenda da Senhora Presidenta da República**. Brasília, 2014b.

_____. Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério do Planejamento. **Exposição de Motivos Interministerial nº 93**. Brasília, 2014c.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Desoneração da folha de pagamento: análise e modelo alternativo**. Brasília, 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Mensal de Emprego**. Brasília, 2016..

BRITTAIN, John A. The Incidence of Social Security Payroll Taxes, **The American Economic Review**, v. 61, n. 1, p. 110-125, 1971.

BUENO, Sérgio Ruck. Fabricantes de móveis e calçados apoiam medidas. **Valor Econômico**, Porto Alegre, 03 de ago. de 2011.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves da. **Política Industrial do Governo Lula**. Texto para Discussão, n.181, julho, 2010. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS – CNI. “Alternativas de Financiamento da Previdência Social”. In: BRASIL. **Ministério da Previdência Social. Base de Financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003.

_____. Unidade de Assuntos Legislativos. **Agenda Legislativa da Indústria 2007**. Brasília, 2007.

_____. Unidade de Assuntos Legislativos. **Agenda Legislativa da Indústria 2008**. Brasília, 2008.

_____. **A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor**. Brasília, 2010.

_____. **Desoneração da folha de pagamento estimula criação de empregos**. Brasília, 2012.

_____. Agência CNI de notícias. **Veto restabelece benefícios da desoneração da folha de pagamento**. Brasília, 2012a..

_____. **Sondagem especial: Mesmo dividida ao escolher melhor base tributária, indústria avalia a medida positivamente**. Brasília, 2012b.

_____. Agência CNI de notícias. **92% dos empresários defendem que desoneração da folha seja permanente**. Brasília, 2014.

_____. Agência CNI de notícias. **Dilma anunciará decisão sobre permanência da desoneração da folha em uma semana**. Brasília, 2014a.

_____. **Estratégia tributária: caminhos para avançar a reforma** (Propostas da indústria eleições 2014, v. 2). Brasília, 2014b.

_____. **Custo do trabalho e produtividade: comparações internacionais e recomendações** (Propostas da indústria eleições 2014, v. 6). Brasília: 2014c.

_____. **Pesquisa com indústrias sobre sindicatos empresariais 2015: resultados**. Brasília: 2015.

DEZEM, Vanessa. Medidas do Brasil Maior precisam ser aplicadas rapidamente, diz Abit. **Valor Econômico**, São Paulo, 02 de ago. de 2011.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.52, p.15-33, 2003.

_____. Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. **Dados**, Rio de Janeiro, n.22, p.25-48, 1979.

GIFFONI, Carlos. Planos do governo não estão funcionando, diz indústria. **Valor Econômico**, São Paulo, 25 de out. de 2011.

GOVERNO avalia efeitos da desoneração da folha de pagamento de empresas, **Correio Braziliense**, 29 de jan. de 2014.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: vols. 3 e 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

GRUBER, Jonathan. The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile, **Journal of Labor Economics**, University of Chicago Press, v. 15, n. 3, p. 72-101, 1997.

JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher; INGOLD, Karin. “The advocacy coalition framework: an overview of the research program”. In: WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul (eds.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2017.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995.

KESSELMAN, Johnathan R. Payroll Taxes in the Finance of Social Security, **Canadian Public Policy / Analyse de Politiques**, v. 22, n. 2, p. 162-179, 1996.

KUGLER, Adriana; KUGLER, Maurice. Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia, **Economic Development and Cultural Change**, v. 57, n. 2, p. 335-358, 2009.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Edusp, 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. Benefícios Tributários valem a pena? Um estudo sobre a formulação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 107-121, 2013.

NERI, Marcelo. Informalidade, **Ensaio Econômico: Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV**, São Paulo, n. 635, 2006.

OLIVEIRA, Gabriel Nunes de; HERSCOVICI, Nicole. **Os empresários industriais no primeiro mandato Dilma Rousseff (2011-2014): uma análise a partir do jornal Valor Econômico**. Revista Brasileira de Ciência Política, 2021, no prelo.

POCHMAN, Márcio; SANTOS, Anselmo Luís dos. **Encargos sociais no Brasil: uma nova abordagem metodológica**. Texto para discussão n. 26. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, CESIT, 1998.

RUGITSKY, Fernando. Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: uma leitura kaleckiana. In: L. G. de M., Belluzzo; P. Z., Bastos (orgs.), **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior, 2015.

SABATIER, Paul A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, Springer, v. 21, n. 2/3, p. 129-168.

SALLUM JR., Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 145-159, 1991.

SCHERER, Clovis R. **Payroll tax reduction in Brazil: Effects on employment and wages**. ISS Working Papers - General Series 602, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam (ISS). The Hague. Rotterdam, 2015.

SINGER, André Vitor. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. **O lulismo em crise: um quebra cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SUMMERS, Lawrence H. Some Simple Economics of Mandated Benefits. **The American Economic Review**, v. 79, n. 2, p. 177-183, 1989.

THOMAS, Clive (ed.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Diretrizes a respeito da reconstrução das relações entre o trabalho e o capital no Brasil**. Brasília, 2008.