



**INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O  
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

**OS PADRÕES DE RELAÇÃO ENTRE  
CRESCIMENTO E SALDO COMERCIAL  
E A POLÍTICA INDUSTRIAL**

**ABRIL/2011**

## Conselho do IEDI

Abraham Kasinski <i>Sócio Emérito</i>	José Antonio Fernandes Martins
Amarílio Proença de Macêdo	José Roberto Ermírio de Moraes
Andrea Matarazzo	Josué Christiano Gomes da Silva
Antonio Marcos Moraes Barros	Laércio José de Lucena Cosentino
Benjamin Steinbruch	Lirio Albino Parisotto
Carlos Antônio Tilkian	Luiz Alberto Garcia
Carlos Eduardo Sanchez	Marcelo Bahia Odebrecht
Carlos Francisco Ribeiro Jereissati	Olavo Monteiro de Carvalho
Carlos Mariani Bittencourt	Paulo Guilherme Aguiar Cunha
Carlos Pires Oliveira Dias	Pedro Eberhardt
Claudio Bardella	Pedro Franco Piva
Daniel Feffer	Pedro Grendene Bartelle
Décio da Silva	Pedro Luiz Barreiros Passos <i>Presidente do Conselho</i>
Eugênio Emílio Staub	Robert Max Mangels
Flávio Gurgel Rocha	Roger Agnelli
Frederico Fleury Curado <i>Vice-Presidente do Conselho</i>	Rubens Ometto Silveira Mello
Ivo Rosset	Salo Davi Seibel
Ivony Brochmann Ioschpe	Thomas Bier Herrmann
Jacks Rabinovich	Victório Carlos De Marchi
Jorge Gerdau Johannpeter	Wilson Brumer

Hugo Miguel Etchenique  
*Membro Colaborador*

Paulo Diederichsen Villares  
*Membro Colaborador*

Paulo Francini  
*Membro Colaborador*

Roberto Caiuby Vidigal  
*Membro Colaborador*

## OS PADRÕES DE RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO E SALDO COMERCIAL E A POLÍTICA INDUSTRIAL<sup>1</sup>

### Principais conclusões e sugestões

O presente trabalho aborda o tema da política industrial brasileira a propósito dos resultados recentes do comércio exterior brasileiro de produtos manufaturados. Suas principais conclusões podem ser assim resumidas:

**Objetivo de atrair investimentos e ampliar a oferta.** Para alguns setores de alta tecnologia e de média-alta tecnologia, certamente o País continuará a assistir a um aumento de déficit comercial de bens industriais à medida que a economia cresce. Nada impede, contudo, que políticas industriais de incentivo aos investimentos, bem como políticas tecnológicas e de atração de novas inversões, não sejam executadas para ampliar a oferta desses bens na economia. Um objetivo dessas políticas deve ser atrair grandes grupos empresariais globais cujas decisões de investir podem definir padrões locais de elevada competitividade e determinar resultados favoráveis de comércio exterior. Outro objetivo específico de políticas nessa área é reduzir o ritmo com que as cadeias produtivas estão sendo corroídas pela onda muito intensa de importações de bens intermediários. Políticas industriais voltadas aos segmentos de menor intensidade tecnológica têm muita relevância para ajudar a preservar empregos de qualidade e, ainda, para reverter, antes que venham a se consolidar, os recentes déficits comerciais nos segmentos de média baixa tecnologia e em setores de baixa intensidade tecnológica (como o caso de têxtil, vestuário e calçados). Serão relevantes também para manter e se possível ampliar o saldo comercial em setores de baixa intensidade e, assim, preservar certo equilíbrio do comércio exterior de bens industriais, colaborando para a sustentação das contas externas do País.

**Políticas setoriais.** São muito relevantes para uma boa política industrial as ações setoriais, as quais, a princípio, podem abarcar todo o leque de ramos da indústria. A condição é que a seleção de setores siga uma clara metodologia e os objetivos e instrumentos a serem utilizados sejam também identificados com precisão. Ademais, é sempre importante delimitar o início e o término das políticas setoriais. Seguindo esses procedimentos, uma grande parte das críticas dirigidas à primeira edição da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP de 2008 será evitada.

---

<sup>1</sup> Trabalho preparado por Julio Sergio Gomes de Almeida.

**Objetivo de reposicionar a competitividade.** O alcance das políticas industriais, tecnológicas e de atração de investimentos pode ser muito enfraquecido ou integralmente neutralizado na ausência de ações coordenadas para reposicionar a competitividade e reduzir custos de produzir no Brasil. Em parte, a política industrial pode dar uma colaboração valiosa para impulsionar a capacidade de competir da indústria brasileira se definir metas e organizar corretamente as ações apropriadas (compras governamentais, financiamentos, incentivos fiscais, subvenções, etc.) aos objetivos de acelerar o aumento de produtividade industrial e promover uma maior inovação empresarial.

**Coordenação com políticas macro e microeconômicas para reduzir custos de produção.** O reforço à promoção da produtividade e da inovação é fundamental, mas os resultados também aqui poderão ter menor impacto se adequadas políticas macroeconômicas (juros, câmbio, fiscal) e microeconômicas (incluindo aí as reformas, como a tributária, e as políticas para desenvolver a infraestrutura, reduzir o custo de capital, aperfeiçoar a regulação, etc.) não forem executadas em paralelo. Uma nova edição da Política de Desenvolvimento Produtivo deve ter uma maior coordenação com as políticas macro e microeconômicas e, ainda, ser mais ousada na exportação de manufaturados – definindo metas específicas nesse campo – e na coibição do dumping nas importações e das demais práticas de concorrência desleal que vêm aumentando muito no período recente.

**Medidas de curto prazo.** Os efeitos de medidas de política industrial e reformas demandam tempo, enquanto as muitas distorções que se desenvolveram na economia brasileira determinam presentemente um déficit de competitividade da produção nacional como nunca antes se viu. O governo estuda a adoção de medidas fiscais de emergência para rapidamente reduzir o déficit de competitividade industrial. Instrumentos fiscais e financeiros com impactos a curto prazo simultaneamente nas exportações e nas importações seriam a redução da contribuição patronal para a previdência e a diminuição do custo do investimento por meio do instrumento do financiamento e/ou da utilização de um incentivo como a depreciação acelerada. O primeiro beneficiaria, em especial, os setores mais intensivos em trabalho, e a redução do custo do investimento teria maior incidência sobre os setores mais intensivos em capital. Ambos contribuiriam para reduzir o custo do produto produzido no País, mas não do produto produzido no exterior.

**Inovação e sustentabilidade.** O presente trabalho não se propôs a esgotar o tema da política industrial. O IEDI considera que um conjunto articulado de políticas em inovação e promoção da economia sustentável deve ser parte central da política industrial. Nesse sentido, divulgará proximamente dois trabalhos propositivos sobre esses temas.

## Os Padrões de Relação entre Crescimento e Saldo Comercial e a Política Industrial

Houve uma meteórica ascensão do déficit comercial brasileiro de produtos industriais nos últimos anos. Entre 2008 e 2010, o déficit desses bens aumentou US\$ 27,7 bilhões, passando de US\$ 7,1 bilhões para US\$ 34,8 bilhões. Desde 2005, quando o comércio exterior de manufaturados era positivo em US\$ 31,1 bilhões, a magnitude da passagem de superávit para déficit foi de US\$ 65,9 bilhões. Não há um fator único que explica tão forte mudança.

As análises tendem a privilegiar o rápido crescimento da economia como causa primordial ou mesmo como determinante único desse processo. Implicitamente, consideram tratar-se de um problema de oferta. Dada uma capacidade de produção considerada próxima à plena utilização, o crescimento faz com que as importações devam suprir a deficiência de oferta. O argumento é estático, já que não leva em conta que o investimento, nas condições supostas de crescimento expressivo e escassez da produção doméstica, tenderia a se acelerar, o que, dada certa defasagem entre a decisão de investir e a ampliação efetiva de capacidade produtiva, levaria a um aumento da produção doméstica e, conseqüentemente, neutralizaria a continuidade daquele processo em direção a déficits comerciais crescentes.

O que agrava enormemente as condições atuais do comércio exterior brasileiro é que, juntamente com esse “efeito crescimento”, apresenta-se também um “efeito competitividade” de grande intensidade que encarece a produção de bens no País. Esse efeito, como no caso anterior, se revela pelo lado das importações, já que desloca a produção doméstica em favor da compra externa de produtos mais baratos e inibe investimentos que de outra forma estariam sendo executados em maior escala tendo em vista o abastecimento do mercado interno além de, em alguma medida, também o mercado externo.

Mas o efeito competitividade se mostra ainda do lado das exportações, o que o coloca como um fator responsável simultaneamente por promover importações e inibir exportações. É preciso ter em conta que o mundo pós-crise tanto desnudou a falta de competitividade da produção no Brasil – a qual resulta de uma complexa combinação de fatores como juros altos, câmbio valorizado, tributação inadequada, encargos excessivos sobre o trabalho, financiamento bancário caro, lacunas na infraestrutura, etc. –, quanto fez com que os países mais aguerridos em suas estratégias de desenvolvimento buscassem ampliar sua competitividade nem sempre se utilizando para tanto de instrumentos ditos de mercado.

A “guerra cambial” é uma expressão que procura resumir os traços do comércio mundial pós-crise, no qual – no contexto de encolhimento dos principais mercados consumidores mundiais e de surgimento de uma enorme capacidade excedente de produção industrial em nível global

– a manipulação cambial é explícita, os exportadores são agraciados com subsídios tributários e a prática de dumping está na retaguarda das campanhas de conquista de novos mercados.

Como poderíamos identificar esses dois efeitos na recente dinâmica do comércio exterior brasileiro? Vamos utilizar uma metodologia de classificação dos setores da indústria de transformação segundo a intensidade tecnológica, conforme a OCDE. São considerados os segmentos de alta, média-alta, média-baixa e baixa tecnologia. Não há juízo de valor nesta classificação, a qual se destina tão somente a identificar características específicas ou traços próprios de cada um dos segmentos para efeito, por exemplo, de formulação de políticas. Em uma estrutura industrial moderna e diversificada como ainda é a indústria brasileira, cada um desses segmentos têm papel relevante a desempenhar.

Os gráficos a seguir relacionam a produção (lado esquerdo) e o saldo comercial (lado direito) para o total de bens da indústria de transformação e para cada um de seus segmentos segundo a intensidade tecnológica.

Para os produtos de alta intensidade, em que o elevado déficit comercial é tradicional, a indicação é que há uma relação direta e estreita entre aumento da produção e elevação do déficit comercial. Salvo para o ano atípico de 2009, a forma de “tesoura” do gráfico sugere essa conclusão. Seguramente o limitador tecnológico associado à exigência de escalas vultosas de produção é determinante dessa relação entre crescimento e balança comercial. Em certos ramos da alta tecnologia, não há o que fazer pelo menos a curto prazo, mas, em outros, a maior perspectiva de crescimento da economia brasileira, o desenvolvimento da empresa brasileira e o redobrado interesse das empresas estrangeiras em instalarem ou ampliarem bases de operações no País abrem caminho para políticas de incentivo a investimentos, políticas para romper a barreira tecnológica e para atrair inversões. O exemplo a ser seguido é o de aeronaves, o único setor desse segmento em que o Brasil tem destaque no cenário mundial e é superavitário. Farmacêutica, informática e comunicações, eletrônica de consumo e componentes eletrônicos, equipamentos médicos e de precisão são os demais setores que formam o grupo, todos deficitários.

No segmento de média-alta intensidade tecnológica, os dados mostram com clareza que a geração de déficits comerciais tem associação com o aumento da produção, mas a mudança tão forte quanto repentina ocorrida entre 2008 e 2010 sugere uma destacada importância para o fator competitividade. A presença nesse segmento dos setores de bens de capital e automobilística – no primeiro, o déficit é, em parcela significativa, estrutural e, no segundo, a baixa competitividade é fator destacado para a passagem de superávit para déficit – resume e reflete esses dois lados ou condicionantes da dinâmica de comércio exterior desse segmento, o

qual dentre todos os demais é o de maior déficit comercial. Química é outro destacado setor da média alta tecnologia com elevado déficit.

Em média-baixa intensidade tecnológica, o surpreendente déficit em 2010, em um contexto em que imperavam resultados comerciais positivos, é indicativo de que também aí o efeito crescimento se associou a um efeito competitividade relevante. Derivados de petróleo, produtos de minerais não metálicos, produtos de borracha e plásticos e produtos metálicos – inclusive aço – são representativos do grupo.

Finalmente, em baixa intensidade tecnológica, a associação é inversa relativamente aos padrões analisados acima: o aumento da produção é acompanhado de maior saldo comercial. Trata-se do segmento em que predominam os setores industriais mais commoditizados, como alimentos, celulose e madeira, que têm forte inserção externa. A relativa descontinuidade entre a evolução da produção e do resultado comercial entre 2008 e 2010 certamente se deve à reversão de saldo para déficit no segmento de produtos têxteis, vestuário e calçados, no qual o efeito competitividade tem sido relevante.

Se o Brasil deseja tomar o que ocorre no comércio exterior de bens industriais como um dos guias para a execução de políticas, deverá considerar os fatores de determinação dos resultados comerciais acima apontados. Como já foi indicado, para alguns setores de alta tecnologia e de média-alta tecnologia certamente continuaremos a assistir a um aumento de déficit à medida que a economia cresce. Nada impede, contudo, que políticas industriais para incentivo de investimentos e políticas tecnológicas e de atração de novas inversões não sejam executadas para ampliar a oferta doméstica desses bens na economia. Um objetivo dessas políticas deve ser atrair grandes grupos empresariais globais cujas decisões de investir podem definir padrões locais de elevada competitividade e determinar resultados favoráveis de comércio exterior. Outro objetivo particular de políticas nessa área é reduzir o ritmo com que as cadeias produtivas estão sendo corroídas pela onda muito intensa de importações de bens intermediários. Cabe notar que, contrariamente ao que prevalecia há apenas alguns anos, o maior crescimento da economia brasileira e as perspectivas de continuidade desse processo ao longo da presente década são fatores que aumentam as chances de êxito de políticas industriais de atração de investimentos internos e externos para setores selecionados, de forma que este objetivo deve figurar entre as prioridades de uma re-edição da política industrial.

Mas o alcance das políticas industriais, tecnológicas e de atração de investimentos pode ser muito enfraquecido ou integralmente neutralizado na ausência de ações coordenadas para reposicionar a competitividade e reduzir custos de produzir no Brasil. Em parte, a política industrial pode dar uma colaboração valiosa para impulsionar a capacidade de competir da

indústria brasileira se definir metas e organizar corretamente as ações apropriadas (compras governamentais, financiamentos, incentivos fiscais, subvenções, etc) aos objetivos de acelerar o aumento de produtividade industrial e promover uma maior inovação empresarial.

Essa linha de ação para uma nova Política de Desenvolvimento Produtivo – qual seja, o reforço à promoção da produtividade e da inovação – é fundamental, mas os resultados também aqui poderão ter menor impacto se adequadas políticas macroeconômicas (juros, câmbio, fiscal) e microeconômicas (incluindo aí as reformas, como a tributária, e as políticas para desenvolver a infraestrutura, reduzir o custo de capital, aperfeiçoar a regulação, etc.) não forem executadas em paralelo.

O aumento da competitividade auxiliará as políticas voltadas aos setores de alta e média alta tecnologia, mas também beneficiará os setores de baixa e média baixa intensidade tecnológica. Políticas setoriais são muito relevantes para uma boa política industrial e, a princípio, podem abarcar todo o leque de ramos da indústria. A condição é que a seleção de setores siga uma clara metodologia e os objetivos e instrumentos a serem utilizados sejam também identificados com precisão. Ademais, é sempre importante delimitar o início e o término das políticas setoriais. Seguindo esses procedimentos, uma grande parte das críticas dirigidas à primeira edição da PDP de 2008 será evitada.

Políticas industriais voltadas aos segmentos de menor intensidade tecnológica têm muita relevância para ajudar a preservar empregos de qualidade e, ainda, para reverter, antes que venham a se consolidar, os recentes déficits em média baixa tecnologia e em setores de baixa intensidade tecnológica (como o caso já observado de têxtil, vestuário e calçados). Serão relevantes também para manter, e se possível ampliar, o saldo comercial em setores de baixa intensidade, o que é crucial para assegurar certo equilíbrio da balança comercial de manufaturados como um todo e, assim, permitir que os grandes saldos do agronegócio e do setor extrativo se traduzam em alívio do desequilíbrio em transações correntes brasileiro. Do contrário, devido a esse desequilíbrio, a economia poderá sofrer interrupções em seu crescimento, como aconteceu no passado.

Uma nova edição da Política de Desenvolvimento Produtivo deve ter, portanto, uma maior coordenação com as políticas macro e microeconômicas e, ainda, ser mais ousada na exportação de manufaturados – definindo metas específicas nesse campo – e na coibição do dumping nas importações e das demais práticas de concorrência desleal que vêm aumentando muito no período recente.

Como se sabe, medidas de política industrial levam tempo para que surtam efeito, enquanto as muitas distorções que se desenvolveram na economia brasileira determinam presentemente

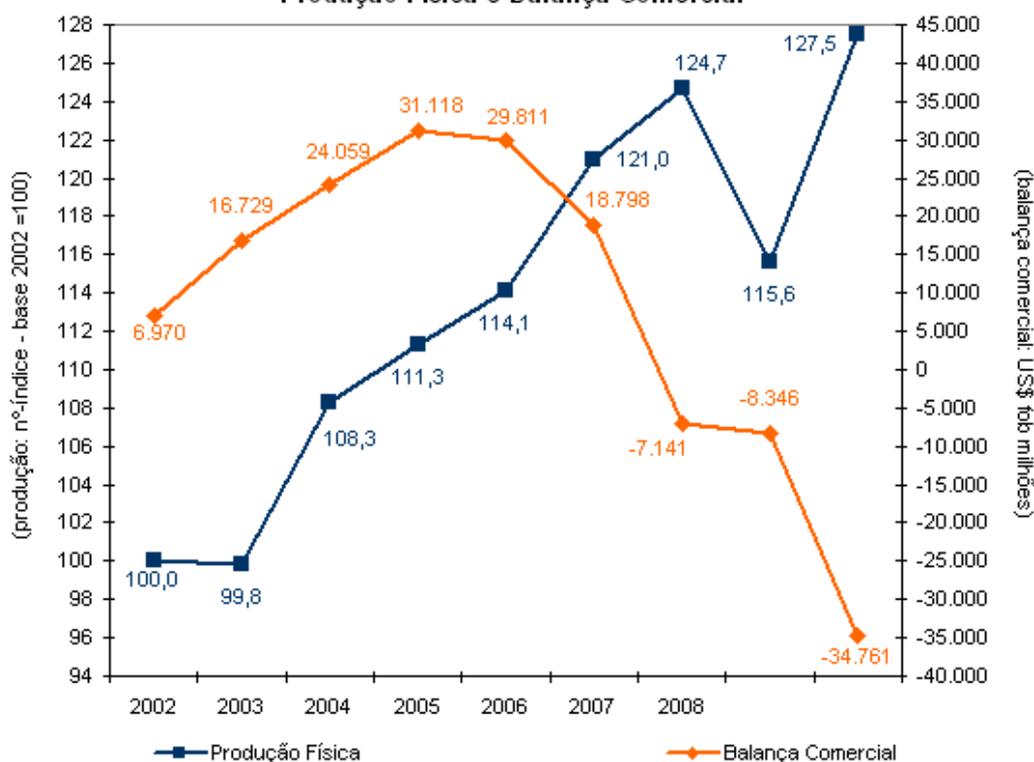
um déficit de competitividade da produção nacional como nunca antes se viu. O Brasil deixou que fossem se formando problemas em diversas áreas (câmbio, juros, tributação, infraestrutura, custo de capital, regulação, etc.) que agora se juntam a um peculiar cenário internacional em que é muito forte a disputa por mercados externos. Daí o sentido de urgência das políticas e reformas. O governo não vem sendo insensível a isso, pois está atuando na área cambial para amortecer as pressões de valorização da moeda e anunciou um programa de cortes de gastos correntes que pode contribuir para uma menor tendência de apreciação do real no médio prazo. Ou seja, o governo vem procurando encontrar caminhos para tratar o problema, tanto que também estuda a adoção de medidas fiscais de emergência para rapidamente reduzir o déficit de competitividade industrial.

Em torno a esse último ponto, cabe observar que um eventual reforço da competitividade por meio de medidas mais imediatas nas áreas fiscal ou de financiamento deve ter o cuidado de repercutir tanto do lado das exportações quanto das importações, pois, como já foi salientado, o problema de competitividade tem implicações dos dois lados. Para ilustrar, do agravamento do déficit de produtos da indústria de transformação entre 2008 e 2010, 54,8% deveram-se ao aumento das importações, enquanto o declínio das exportações respondia por 45,2%. No segmento de alta tecnologia, a proporção relativa foi praticamente igual (52% para importação e 48% para exportação); em média alta, a importação teve mais relevância (57,2% contra 42,8% no caso de exportação) e em média baixa o predomínio foi de exportação (63,2%, contra 36,8% da importação). Em baixa tecnologia as variações nos dois casos foram de pequena expressão.

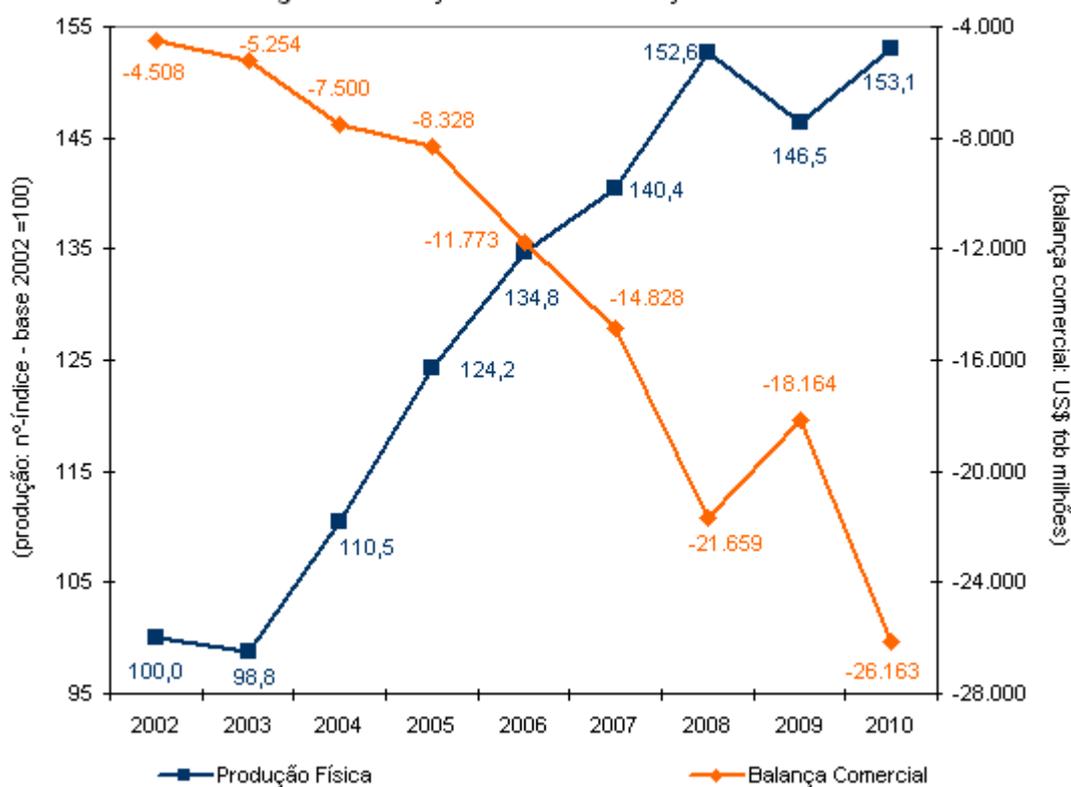
Instrumentos fiscais e financeiros com impactos a curto prazo simultaneamente nas exportações e nas importações seriam a redução da contribuição patronal para a previdência (atualmente em 20% da folha de salário) e diminuição do custo do investimento por meio do instrumento do financiamento e/ou da utilização de um incentivo, como a depreciação acelerada. O primeiro beneficiaria, em especial, os setores mais intensivos em trabalho, e a redução do custo do investimento teria maior incidência sobre os setores mais intensivos em capital. Ambos contribuiriam para reduzir o custo do produto produzido no país, mas não do produto produzido no exterior.

Este trabalho não se propôs a esgotar o tema da política industrial. O IEDI considera que um conjunto articulado de políticas em inovação e promoção da economia sustentável deve ser parte central da política industrial. Nesse sentido, divulgará proximamente dois trabalhos propositivos sobre esses temas.

**Produtos da Indústria de Transformação  
Produção Física e Balança Comercial**



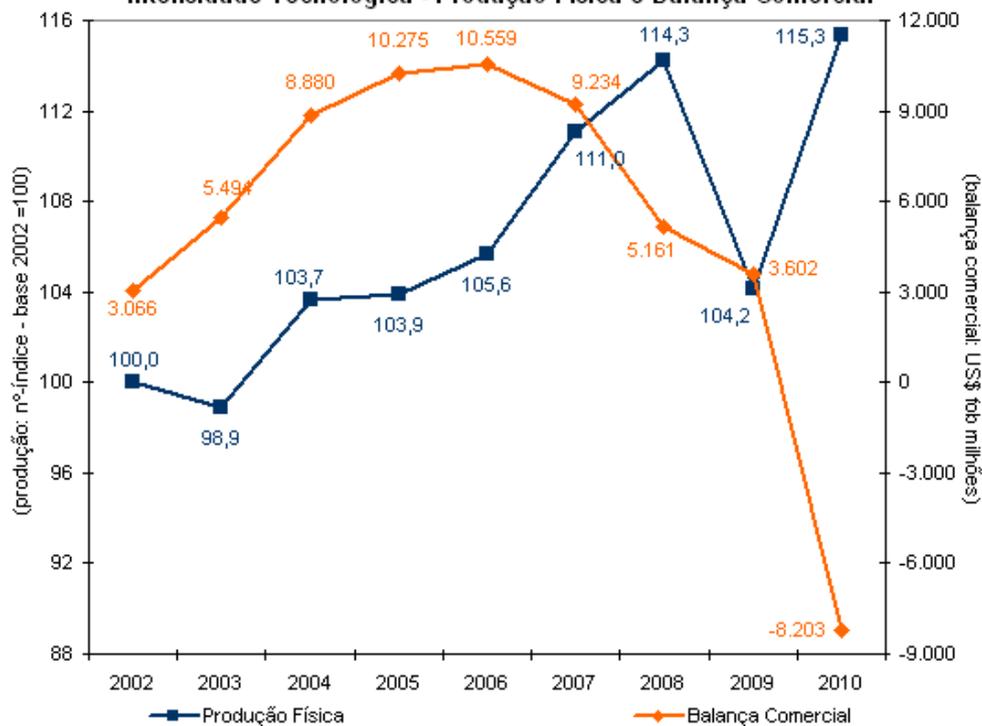
**Produtos da Indústria de Transformação de Alta Intensidade Tecnológica - Produção Física e Balança Comercial**

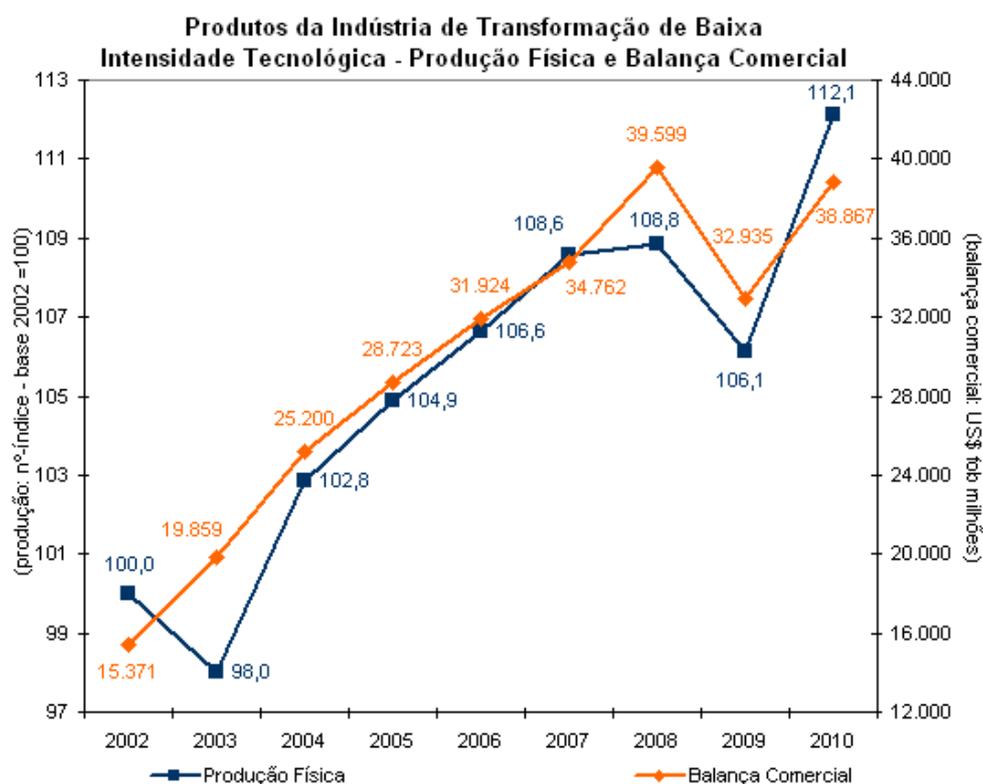


**Produtos da Indústria de Transformação de Média-Alta  
Intensidade Tecnológica - Produção Física e Balança Comercial**



**Produtos da Indústria de Transformação de Média-Baixa  
Intensidade Tecnológica - Produção Física e Balança Comercial**





**Brasil - Balança Comercial de Produtos da Indústria de Transformação (US\$ milhões FOB)**

Classif.		2010 / 2008 Var. do Saldo US\$	% s/ total	Varição Export. US\$	Varição Import. US\$	Particip. Export. %	Particip. Import. %
	<b>Produtos da indústria de transformação</b>	-27.620	100,0	-12.487	15.133	45,2	54,8
	<b>Indústria de alta tecnologia</b>	-4.504	16,3	-2.163	2.341	48,0	52,0
	<b>Indústria de média-alta tecnologia</b>	-9.022	32,7	-3.861	5.161	42,8	57,2
	<b>Indústria de média-baixa tecnologia</b>	-13.364	48,4	-8.452	4.912	63,2	36,8
	<b>Indústria de baixa tecnologia</b>	-731	2,6	1.989	2.720	-271,9	371,9
alta	Farmacêutica	-1.732	6,3	340	2.071	-19,6	119,6
alta	Equipamentos de rádio, TV e comunicação	-1.261	4,6	-1.091	170	86,5	13,5
alta	Material de escritório e informática	-944	3,4	-29	915	3,1	96,9
alta	Aeronáutica e aeroespacial	-433	1,6	-1.379	-946	318,5	-218,5
alta	Instrumentos médicos de ótica e precisão	-134	0,5	-5	130	3,4	96,6
média-alta	Veículos automotores, reboques e semi-reboques	-6.500	23,5	-2.201	4.299	33,9	66,1
média-alta	Máquinas e equipamentos mecânicos n. e.	-4.747	17,2	-1.901	2.846	40,1	59,9
média-alta	Máquinas e equipamentos elétricos n. e.	-2.361	8,5	-624	1.737	26,4	73,6
média-alta	Equipamentos para ferrovia e material de transporte n. e.	-230	0,8	236	466	-102,7	202,7
média-alta	Produtos químicos, excl. farmacêuticos	4.817	-17,4	630	-4.188	13,1	86,9
méd-baixa	Produtos metálicos	-7.137	25,8	-5.085	2.053	71,2	28,8
méd-baixa	Carvão, produtos de petróleo refinado e combustível nuclear	-3.196	11,6	-1.719	1.477	53,8	46,2
méd-baixa	Construção e reparação naval	-1.515	5,5	-1.365	150	90,1	9,9
méd-baixa	Borracha e produtos plásticos	-894	3,2	-21	873	2,3	97,7
méd-baixa	Outros produtos minerais não-metálicos	-621	2,2	-262	359	42,2	57,8
baixa	Têxteis, couro e calçados	-2.034	7,4	-838	1.196	41,2	58,8
baixa	Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	-542	2,0	-217	325	40,0	60,0
baixa	Madeira e seus produtos, papel e celulose	-121	0,4	82	203	-68,2	168,2
baixa	Alimentos, bebidas e tabaco	1.965	-7,1	2.961	996	150,7	-50,7