



**INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

**A REORIENTAÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

AGOSTO/2014

Conselho do IEDI

Amarílio Proença de Macêdo	Josué Christiano Gomes da Silva
Antonio Marcos Moraes Barros	Julián Alberto Eguren
Carlos Eduardo Sanchez	Laércio José de Lucena Cosentino
Carlos Francisco Ribeiro Jereissati	Lirio Albino Parisotto
Carlos Mariani Bittencourt	Luiz Alberto Garcia
Carlos Pires Oliveira Dias	Marcelo Bahia Odebrecht
Claudio Bardella	Maria das Graças Silva Foster
Daniel Feffer <i>Vice-Presidente</i>	Murilo Pinto de Oliveira Ferreira
Décio da Silva	Olavo Monteiro de Carvalho
Eugênio Emílio Staub	Paulo Guilherme Aguiar Cunha
Flávio Gurgel Rocha	Pedro Eberhardt
Frederico Fleury Curado <i>Vice-Presidente</i>	Pedro Franco Piva
Geraldo Luciano Mattos Júnior	Pedro Luiz Barreiros Passos <i>Presidente</i>
Ivo Rosset	Robert Max Mangels
Ivocy Brochmann Ioschpe	Rodolfo Villela Marino
Jacks Rabinovich	Rubens Ometto Silveira Mello
Jorge Gerdau Johannpeter	Salo Davi Seibel <i>Vice-Presidente</i>
José Antonio Fernandes Martins	Victório Carlos De Marchi
José Roberto Ermírio de Moraes	
Paulo Diederichsen Villares <i>Membro Colaborador</i>	
Paulo Francini <i>Membro Colaborador</i>	
Roberto Caiuby Vidigal <i>Membro Colaborador</i>	

A REORIENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Como impulsionadora de transformações, a política industrial brasileira não vem obtendo êxito no já relativamente longo período em que foi reintroduzida no país, ou seja, desde 2004, quando do anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Posteriormente vieram a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008 e o Plano Brasil Maior (PBM) de 2011. As políticas adotadas tiveram relevância em melhoras parciais ou setoriais, no incentivo aos investimentos em P&D&I e na desoneração (ainda incompleta) de investimentos, de folha de salários e de exportações, mas como instrumentos impulsionadores do setor como um todo, até o momento não.

Pelo contrário, após uma fase de crescimento entre 2005 e 2008, **a indústria brasileira regrediu nos últimos seis anos**: sua produção hoje é 5% inferior à do período imediatamente anterior à crise mundial, ou seja, agosto de 2008, e sua representatividade no PIB retrocedeu para níveis muito baixos (cerca de 13% do PIB, considerando a indústria de transformação).

No âmbito mundial, a participação brasileira recuou, sendo ultrapassada pelo avanço de outras economias emergentes, tanto no que diz respeito à geração de valor agregado da indústria, quanto na exportação de manufaturados.

Em 1980, o Brasil respondia por 2,7% da produção industrial mundial, ocupando a 7º colocação no ranking e liderando os países emergentes. Está agora no 11º lugar com apenas 1,6% do valor agregado global com clara tendência de declínio. Em 2008, ocupava a 10ª posição e detinha 1,8% da produção mundial.

Em produtos manufaturados, segundo os últimos dados da OMC para 2012, o Brasil é apenas o 29º maior exportador, com baixíssima expressão (0,7%) nas exportações mundiais. A propósito, há duas décadas e meia a participação brasileira nas exportações do mundo oscila no estreito limite de 0,6% a 0,8% do total.

No plano interno, o retrocesso acima referido, de 5% para a produção média da indústria desde a crise global, esconde casos de gravidade extrema. Assim, no segmento de produtos têxteis, vestuário e calçados e em amplos complexos industriais – a exemplo do metal-mecânico e eletroeletrônico – a perda de produção chegou a quase 30% no primeiro bloco e a 25% nos demais. O mais baixo índice médio decorreu da significativa expansão de setores com elevado peso na estrutura industrial, como alimentos, bebidas, produtos derivados do petróleo e produtos de limpeza, cosméticos e higiene pessoal.

Tais resultados mostram uma **indústria que não queremos para o Brasil: seu desempenho é frágil e é cada vez menor sua expressão mundial**. Eles refletem a **competitividade cadente** do setor, que já se estende por um longo período e reúne tanto fatores exteriores à dinâmica industrial, como os propriamente relativos à indústria.

Os **elevados custos sistêmicos** (como tributação alta e complexa, infraestrutura inadequada e elevado custo de capital de terceiros), os crescentes **custos de produção, incluindo o custo do trabalho**, e a **moeda por muito tempo excessivamente valorizada** respondem pelos problemas do primeiro tipo.

Sobre o custo do trabalho, além dos aumentos reais ano após ano, distorções graves estão restringindo a flexibilidade laboral, concorrendo para dilatar ainda mais os gastos das empresas sem contrapartida de melhor

produtividade. Como decorrência, o Brasil tende rapidamente a ser um país de alto custo e de baixa flexibilidade do trabalho.

Não será possível retirar a indústria da grave crise em que se encontra sem a solução dos problemas relacionados à tributação, infraestrutura, custo do trabalho, juros e câmbio, o que exigirá reformas e medidas corajosas. Em resumo, serão indispensáveis como pré-requisitos ao relançamento industrial:

- Reforma e simplificação da estrutura tributária;
- Investimentos urgentes e relevantes na infraestrutura;
- Reforma da legislação trabalhista para atualizar e simplificar a regulação e estancar os constantes aumentos de custos;
- Ajustes na política cambial e de juros para atender às necessidades de competitividade e de financiamento dos setores produtivos.

Dentre os fatores determinantes da crise industrial relativos propriamente à indústria, destacam-se a **baixa capacidade inovadora e o retrocesso da produtividade**. Um recente estudo do IEDI mostrou que a produtividade do trabalho na indústria, que crescera 3,2% ao ano entre 1995/2002, registrou variação média negativa de 1,7% no período 2003/2009. Nesse segundo período, economias como a da China e dos EUA acusaram evolução de 4,5% ao ano e 3,8%, respectivamente.

O recuo da produtividade do setor pode estar associado também a atrasos de atualização e conseqüente envelhecimento do parque fabril brasileiro em alguns segmentos como, possivelmente, os de micro e pequenas empresas, uma decorrência do menor ritmo de evolução dos investimentos nos últimos anos.

O equacionamento dos temas macroeconômicos e do custo Brasil irá reduzir custos de produção, impulsionará a produtividade da economia e desenvolverá um ambiente de negócios favorecedor da execução de uma política industrial e de inovação capaz de **contribuir decisivamente para transformar a indústria em um setor competitivo e de alta produtividade**. Como convém observar, para esse objetivo a política industrial brasileira decididamente ainda não colaborou.

Para consolidar e dar seguimento às conquistas sociais, o Brasil deverá acelerar sua produtividade e elevar seu crescimento econômico. Sua renda per capita, atualmente de cerca de US\$ 12 mil, é apenas a 95ª entre 180 países. Uma evolução como 4,5% ao ano do PIB é requerida para duplicá-la em duas décadas, o que permitirá ao país alcançar a 79ª posição na escala global. **Terá que ser urgente a definição das ações necessárias para potencializar o crescimento brasileiro, pois caso venhamos a repetir o desempenho das duas últimas décadas (aumento médio anual do PIB de 3,2%), veremos a posição brasileira regredir para a 104ª posição.**

O objetivo de crescer mais e de forma mais sustentada terá maior viabilidade se o Brasil puder contar com um **setor industrial com dinamismo equivalente ou superior à média da economia**. Esse é o **desafio da indústria brasileira**.

Na atualidade, **a orientação excessivamente defensiva e protecionista é o que mais caracteriza a política voltada ao desenvolvimento da indústria e o que mais a distancia dos seus objetivos principais**. Convém destacar que a crise mundial levou ao estreitamento dos mercados consumidores de produtos industriais ao redor do mundo, o que intensificou a concorrência pelos poucos mercados ainda

dinâmicos, como é o caso do mercado brasileiro. Daí a competição acirrada que se estabeleceu por posições no mercado interno entre o produto de fabricação doméstica e o importado, este contando com larga vantagem em função da marcha adversa da nossa competitividade.

A maior concorrência externa por mercados e a crise interna da indústria brasileira que se estenderia de 2011 até os dias atuais, levaram a política industrial brasileira a priorizar ações de compensação tributária e/ou de proteção para os setores mais atingidos, tendo em vista evitar resultados muito adversos para a produção e o emprego. Em parte, as demandas empresariais por proteção procuraram neutralizar práticas consideradas desleais de comércio, as quais usualmente acompanham processos intensos de penetração em mercados externos. Mal preparado em termos de defesa comercial, o Brasil foi levado a intensificar esforços nesta área, o que não deve ser confundido com protecionismo.

Mesmo sendo levado em conta este ponto, o fato é que talvez em escala muito maior do que se pretendia inicialmente, a política industrial brasileira nos últimos anos lançaria mão e aprofundaria a **proteção do mercado interno**. Em contrapartida, o outro lado que se fazia ainda mais relevante como condição para a superação da crise industrial, qual seja o do resgate da produtividade e da capacidade de competir com o produto estrangeiro, teve pouco significado.

A reorientação que se impõe na política industrial brasileira consiste, antes de tudo, em definir de forma clara seus novos focos: **o direcionamento defensivo e de proteção do mercado interno deve ceder lugar para a inovação e a produtividade, o que pressupõe maior aproximação com os grandes centros do comércio mundial.**

Uma importante causa do limitado alcance da política industrial e de inovação é a falta de articulação destas políticas com a de comércio exterior. A rigor, esta última não existe, necessitando ser rapidamente reconstituída. Precisamente através de uma maior vinculação de suas economias com a economia mundial - por meio de exportações e pela internacionalização de suas empresas - os países emergentes de maior sucesso procuraram perpetuar nas suas empresas a capacidade de concorrência obtida através de vantagens adquiridas pelo progresso técnico e inovação, sabedores de que estratégias apoiadas em incentivos e proteção permanentes não desenvolvem estruturas empresariais capazes de gerar ganhos de produtividade e de concorrer em mercados abertos.

Mesmo que se tenha em vista as dificuldades hoje presentes para que o comércio mundial recupere seu dinamismo pré-crise, o Brasil precisa seguir esse mesmo caminho. Significa isto dizer que deverá perseguir no bojo de uma **nova política de comércio exterior**, os seguintes rumos e objetivos:

- a) Potencializar a internacionalização das empresas brasileiras e aproximá-las das cadeias globais de produção. Rever a legislação sobre a taxação dos resultados das empresas no exterior será uma providência indispensável para esse objetivo;
- b) Ampliar a integração da empresa internacional presente no Brasil com a política industrial, o que beneficiará uma maior participação brasileira em cadeias globais de produção;
- c) Reforma tarifária que remova distorções da estrutura de tarifas de importação, a exemplo da taxação excessiva dos bens intermediários, e reduza a média tarifária em uma perspectiva de longo prazo. A abertura é necessária, porém não deve ser abrupta. Seu objetivo é

baratear o custo da produção, ampliar a concorrência doméstica e aumentar as exportações.

- d) Ativa atuação na formulação de acordos comerciais envolvendo os principais blocos comerciais do mundo - EUA, Europa e Ásia - para facilitar importações e abrir mercados de exportação.
- e) Ampliação dos horizontes de integração produtiva e de comércio exterior com a América do Sul, em geral, e não apenas com o Mercosul.

O êxito de uma decidida e responsável inserção externa da economia em modernizar e promover o desenvolvimento da indústria dependerá, em primeiro lugar, da rapidez e profundidade com que forem realizados os investimentos em infraestrutura e promovidas reformas como a tributária e trabalhista, tendo em vista a indispensável **redução dos custos sistêmicos**.

Em segundo lugar, **muito embora não deva ser considerado o instrumento central de promoção da competitividade industrial, não se deve descuidar do câmbio**. Valorizações da moeda em magnitudes tão acentuadas e prolongadas como as que se apresentaram nas últimas décadas não podem ser repetidas, pois retiram qualquer possibilidade de reação dos setores domésticos através de aumentos de produtividade e reduções de custos.

O câmbio não pode ser instrumento de controle inflacionário e deve garantir um nível mínimo de competitividade da economia e de atratividade dos investimentos voltados à exportação.

Também deve ser parte relevante dessa política a **remoção de desincentivos tributários à exportação**. Nessa questão duas ações não podem ficar ausentes: a) Aperfeiçoamento da devolução ao

exportador dos impostos e contribuições embutidos nas exportações e que não são reembolsáveis (“Reintegra”); b) Instituição de mecanismo ágil e sem custos para que o exportador receba de imediato os créditos tributários empoçados.

Outro ponto importante seria assegurar o crédito para a exportação através da criação anunciada no passado, mas ainda não concretizada, do **Eximbank** brasileiro. O BNDES vem cumprindo parcialmente esse papel, mas a agência específica para esse fim poderia aportar novos instrumentos e recursos para o setor.

Tendo êxito, por si só a política de reinserção externa será capaz de contribuir muito positivamente para dar eficácia ao sistema brasileiro de financiamento e incentivos às atividades de P&D&I. Este sistema nos parece ter evoluído e atinge na atualidade nível bem satisfatório, mas os resultados ainda não são favoráveis. **A maior concorrência transformará nossas empresas em corporações inovadoras** mais do que presentemente são. Em consequência, usufruirão de maiores índices de produtividade. Assim, para mudar de fato o seu foco, **uma nova política industrial e de inovação deveria se fazer acompanhar de uma fundamental e ampla renovação da política de comércio exterior.**

Isto não exclui a intensificação de ações da política de inovação para ampliar investimentos em centros de pesquisa e desenvolvimento em setores estratégicos, seguindo modelos adotados no passado com grande êxito, como, por exemplo, nas indústrias de petróleo e aviação.

Outra indispensável ação da política industrial a ser empreendida em sincronia com a resolução dos custos sistêmicos, será a **revisão em profundidade de todos os programas que, de forma excessiva, atualmente demandam incentivo fiscal, proteção e requisito de**

“conteúdo nacional”. Isto eleva custos e reduz a produtividade do conjunto da economia. Nos segmentos submetidos às regras de conteúdo nacional, envolvendo diversos e relevantes setores industriais, se avolumam reclamações de ambos os lados: os possíveis beneficiários se queixam porque os requisitos de produção local não estariam sendo realmente respeitados, enquanto os agentes aos quais cabe seguir os limites de produção nacional alegam a impossibilidade de atendimento das exigências. Ter maior flexibilidade poderia colaborar para se chegar a um denominador comum. Não é demais enfatizar que as políticas de proteção e de conteúdo local somente são efetivas enquanto constituírem casos especiais e não a regra da política industrial.

Uma norma geral a ser adotada em uma reedição da política industrial consiste na **fixação de uma sistemática de transparência de informações e avaliação de políticas**, naqueles casos em que incentivos e mecanismos de proteção estão presentes. Tais políticas devem: a) estabelecer prazos para seu início e término; b) ter seus custos estimados e devidamente aprovados nos orçamentos públicos; e c) ser objeto de periódicas avaliações de resultados. Essas recomendações são atinentes aos incentivos diretos e indiretos, incluindo benefícios implícitos no financiamento público. A rigor, todos os programas com incentivos públicos, e não apenas os atinentes à política industrial, deveriam seguir idêntica diretriz. A avaliação de resultados deverá definir situações em que a execução de políticas acarreta prejuízos ou ônus para o conjunto da sociedade e para segmentos empresariais superiores aos benefícios, casos em que as políticas não devem ser executadas.

Mesmo havendo estrita observância das recomendações acima, as políticas setoriais que requerem elevados estímulos tributários e proteção, sempre que possível devem ser evitadas em prol de políticas mais gerais.

A política industrial deve estar largamente apoiada em políticas horizontais.

Sobre **políticas setoriais**, alguns critérios poderiam servir de guia em sua execução, a saber:

- a) **Prioridades de políticas e de desoneração dirigidas às bases das cadeias produtivas e não aos bens finais de consumo.** A meta é reduzir os custos dos insumos básicos e bens de capital produzidos no país para níveis internacionais, beneficiando não só os próprios segmentos de insumos e bens de capital, como também os setores que os utilizam. Isto poderia viabilizar menores níveis de tarifas de importação.
- b) **Apoiar setores da indústria e serviços associados com elevado impacto econômico-social e para a modernização industrial.** Exemplo, além de casos contemplados pela política industrial - petróleo e defesa -, o complexo de saúde, incluído aí a indústria farmacêutica. Este é um setor em que a política industrial pode prescindir da proteção e se nutrir de instrumentos como incentivos à inovação, poder de compra do setor público e aperfeiçoamentos regulatórios para colaborar na formação de um segmento competitivo e tecnologicamente avançado.
- c) **Reforçar as ações com grande capacidade de complementação ou integração com outras políticas e com setores onde já estão constituídos padrões de excelência e de produtividade.** Uma referência para as iniciativas nessa área deve ser o desenvolvimento de tecnologias para adicionar valor às matérias-primas locais de origem mineral, energética ou agropecuária. Nesse sentido, uma política de recuperação da capacidade de produção e de investimento

do setor de etanol constituiria relevante elo entre as políticas industrial e de sustentabilidade.

Quanto à **sustentabilidade**, esta deveria ser uma referência e um dos vetores do desenvolvimento brasileiro. O Brasil tem amplas condições de ser um dos países líderes no tema, mas a política brasileira voltada à indústria, exceto de forma marginal, o ignora. A política industrial e a política econômica de um ponto de vista mais geral deveriam indiscutivelmente sinalizar a prioridade à economia sustentável, em termos de tributação e incentivos à economia verde, incentivos à P&D&I, promoção de energias alternativas, políticas de mobilidade urbana, eficiência energética e uso da água.