

Plano Mais Brasil PPA 2012 2015

Dimensão Estratégica

**Relatório das Oficinas de Avaliação
- Ano Base 2013**

**Eixo: Produção com
Sustentabilidade e Inovação
INDÚSTRIA E INOVAÇÃO**



Ficha Técnica

Oficina: Indústria e Inovação

Eixo: Produção com sustentabilidade e inovação.

Data: 10/09/2013, de 10h às 17h.

Local: ENAP. SAIS Área 2A, Sala 119, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Diretor da SPI/MP: Bráulio Santiago Cerqueira

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Alexandre Comin

Relator: Mário Neves

Participantes¹: Fernanda De Negri (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Fernando Sarti (Universidade Estadual de Campinas), Gustavo Vasconcellos (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), Jackson De Toni (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), José Augusto Coelho Fernandes (Confederação Nacional da Indústria), José Roberto Nogueira da Silva (Central Única dos Trabalhadores), Marcelo Miterhof (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Mariano Laplane (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos), Rogério Souza (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) e Fernando Soares (Ministério da Fazenda).

¹ A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) agradece a participação dos debatedores convidados e demais técnicos e colaboradores que estiveram presentes à oficina. O objetivo deste relatório é levantar questões e oferecer subsídios para discussões sobre o tema por governos e pela sociedade. As opiniões aqui contidas não expressam necessariamente posições institucionais da SPI/MP ou das demais instituições representadas, nem refletem obrigatoriamente concordâncias plenas de todos os participantes da oficina.

Questões Orientadoras do debate:

1. Por que, a despeito da nova política industrial (PBM, agosto de 2011) e das medidas anticíclicas com impacto sobre a indústria (desonerações da folha de pagamentos, reduções de IPI, ampliação e barateamento dos recursos do BNDES destinados ao investimento e à inovação, diminuição do preço da energia elétrica, desvalorização recente do real, queda da faixa de variação da taxa básica de juros e dos spreads bancários, entre outros) a produção industrial não reagiu em 2012 e a esperada recuperação em 2013 ainda é incerta?
2. Como aperfeiçoar a política industrial nos atuais contextos macroeconômico e político marcados, por um lado, pelo menor dinamismo da arrecadação federal e do espaço fiscal, pelo ciclo altista de taxa básica de juros e pela tendência à desvalorização do real e, por outro lado, pelas maiores demandas por gastos sociais e investimentos em mobilidade urbana?

Sugestões para debate:

- Como explicar a queda pronunciada da atividade industrial em 2011 e 2012 enquanto o emprego, a renda e o consumo dos brasileiros mantiveram-se relativamente estáveis ou ainda em ascensão no período? Discutir a importância relativa dos seguintes fatores:
 - maiores importações;
 - menores exportações;
 - reajuste dos estoques das empresas num cenário de menor crescimento da demanda;
 - deterioração do estado de confiança e retração do investimento.

- Até que ponto o descompasso entre os objetivos e a temporalidade da política industrial (estrutural, de médio e longo prazos) e o da política macroeconômica (conjuntural, de curto prazo) é a causa das dificuldades para a recuperação da indústria? Discutir custos e benefícios das seguintes possibilidades de diretrizes para a política macroeconômica:
 - Manutenção do câmbio num intervalo de flutuação compatível com a competitividade interna e externa;
 - Retomada da queda dos juros para viabilizar o desejado aumento contínuo da formação bruta de capital fixo;
 - Tendo em vista o eventual potencial inflacionário das duas diretrizes anteriores, a compensação do equilíbrio macroeconômico pela via fiscal.
- O crescimento lento da produtividade é o complemento usual do baixo crescimento da produção e do investimento. O Plano Brasil Maior tem focado nisso? Como endereçar esse problema nesse contexto?

Introdução

A estratégia produtiva do PPA 2012 – 2015 assume que o desenvolvimento inclusivo com distribuição de renda constitui o fio condutor do fortalecimento do mercado interno, o que amplia a demanda por bens e serviços domésticos e importados, fortalecendo o emprego, a produtividade e a renda, retroalimentando o crescimento. O desenvolvimento produtivo, em particular da indústria com inovação, é entendido, a um só tempo, como consequência esperada/desejada da expansão do consumo de massa e dos investimentos, mas também como pré-requisito para a sustentação da expansão da riqueza e da renda.

Entre 2003 e 2010, em meio ao processo de resgate da política industrial, o setor manufatureiro brasileiro experimentou expansão anual média de 3,2%, abaixo do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período, mas bem superior ao aumento médio observado entre 1995 – 2002 (1,9% a.a.) – o que estaria a indicar alguma complementaridade entre consumo de massa e fortalecimento da estrutura produtiva. No entanto, após a crise financeira global de 2008, e mais intensamente depois de 2010, observa-se no País discrepância importante entre, de um lado, recuperação do consumo das famílias e do comércio, e, de outro lado, estagnação/retração da produção industrial.

A Oficina tem como foco o debate sobre as perspectivas da indústria brasileira após a queda da atividade industrial em 2011 e 2012, em meio ao acirramento da concorrência global, especialmente asiática.

Diagnóstico

Apesar do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em maio de 2008, o **cenário internacional** se tornou muito adverso para o País a partir de dezembro daquele mesmo ano, quando adveio a crise financeira e os países, de forma geral, decidiram priorizar as exportações, com incentivos fortes para as suas indústrias. No Brasil, o que se observou de lá para cá foi a apreciação do real, desconsiderada a depreciação mais recente. Foi consenso entre os debatedores que a questão cambial acabou por retirar a competitividade da indústria brasileira. Além do forte crescimento das importações, fábricas brasileiras também optaram por produzir fora do País, o que demonstra que a política industrial brasileira também está sujeita às conjunturas mundiais.

O câmbio teve um ciclo de valorização muito longo, iniciado em 2003, intensificado de 2006 a 2008, e retomado após a crise financeira global especialmente entre 2009 e 2011. Além de **romper a solidariedade das cadeias produtivas, essa valorização cambial acabou minando, em parte, a eficácia das políticas anticíclicas mais recentes**, em especial as

desonerações da folha de pagamentos, que atuaram mais para preservar a margem de lucro das empresas e o nível de emprego no período recente do que para alavancar a demanda por produção local. Ademais, como parte significativa dos bens de consumo duráveis já havia sido renovada ao longo do ciclo de crescimento de 2004 a 2008 e na recuperação de 2010, as medidas tomadas não foram suficientes para reverter a tendência adotada pelas empresas multinacionais de importar partes, peças e componentes no exterior. Saliente-se que a crise nos Estados Unidos e Europa se deu de forma mais acentuada do que no Brasil, que, apesar de tudo, conseguiu manter seu mercado interno dinâmico e, por isso mesmo, atraiu competidores externos.

Por outro lado, mais recentemente, a **redução das taxas de juros**, iniciada pelo Banco Central do Brasil (BCB) a partir de agosto de 2011, **aliada à desvalorização cambial**, que vinha ocorrendo de forma discreta e se acentuou nos últimos meses, tendem a beneficiar a indústria. No entanto, já em 2013 o BCB passou a elevar a taxa de juros, mesmo sem a observância de causalidade clara entre excesso de demanda e inflação. As causas mais importantes da elevação da inflação no primeiro semestre deste ano, ao revés, foram a quebra de safra (Brasil e EUA, em 2012) e a desvalorização cambial. **A política industrial acaba, portanto, sendo subordinada à política macroeconômica.**

Desta forma, alguns consideraram que a política industrial implementada desde agosto de 2011, o Plano Brasil Maior – PBM, se mostrou tímida e lenta em sua implementação, incapaz de fazer com que a produção local reagisse aos estímulos comentados nos parágrafos anteriores.

Outra análise considerada foi quanto ao padrão de crescimento de 2003 a 2008, mais voltado para o mercado interno, ainda que com a contribuição importante das exportações de *commodities*. Isso demonstrava a **prioridade no tratamento dado ao mercado interno**, uma variável estratégica. E não faltou demanda. Foram 39 trimestres seguidos de taxas positivas apuradas no crescimento do consumo no período considerado.

O que se constata é o fato de que **o investimento industrial não cresceu como se esperava, em que pese o aumento**

da taxa global de investimento da economia. E não cresceu sobretudo por conta do crescimento anormal das importações. Verifica-se que a relação importações/investimento cresce no período considerado, o que, segundo alguns debatedores, se dá por conta do câmbio, conforme já comentado, mas também por conta de uma variável importante, que é a estratégia das empresas transnacionais (TNCs).

Se considerarmos a pauta de comércio brasileira, desconsideradas as exportações da Vale e Petrobras, o que se observa é que as **TNCs representam cerca de 70% desse comércio.** Desse percentual, **80% se realizam intrafirma.** Após a crise de 2008, a estratégia das TNCs foi reagir aproveitando a capacidade ociosa das unidades no exterior para escoar sua produção para o Brasil. Isso coloca mais um fator a ser considerado na política industrial brasileira: os preços de transferência e a defesa comercial brasileira.

Outro fator importante é o **efeito China.** O percentual de participação brasileiro no comércio mundial não se alterou na última década, mantendo-se em 2%. Por outro lado, a China deu um salto de 15% no market share internacional de produtos industriais, **fenômeno sem paralelo na história,** que retira mercado de todos os países e derruba os preços no mundo inteiro, reduzindo a rentabilidade e, por consequência, inibindo investimentos.

Considerou-se também a **questão tributária,** que para alguns debatedores é elevada no País, o que também contribui para reduzir a rentabilidade e acabaria por influenciar o aumento de importações. Contudo, não houve consenso quanto a este ponto. Já a complexidade da tributação, bem como as distorções impostas pelo emaranhado tributário às decisões econômicas, foram objeto de concordância entre os debatedores.

Comentou-se também sobre outros **fatores estruturais,** além daqueles conjunturais citados até aqui, e para além da questão tributária e da grande presença de empresas estrangeiras. Trata-se da forte **concentração da produção industrial nos setores automobilístico e de petróleo e gás,** os quais, sozinhos, são determinantes para o sucesso, ou não, das políticas industriais.

Falou-se também – sem consenso sobre o assunto – sobre os custos de produção, entre eles o **crescimento dos salários reais** nesse período, que, aliado à questão cambial, contribuiu para o aumento das importações.

Segundo alguns debatedores, com relação à estratégia do governo, **as políticas demonstraram algum grau de conflito entre si**. Elas por vezes foram destituídas de foco, na medida em que incentivaram a formação de clusters, arranjos produtivos locais (APLs), mas ao mesmo tempo estimularam a participação em cadeias globais de valor, internacionalização e integração de cadeias produtivas. O país atualmente participa das cadeias globais como fornecedor muito mais de insumos que de produtos com alto valor agregado.

Diagnosticou-se também a **falta de articulação entre as políticas públicas de governo**. Como exemplo citou-se o **Programa Inova Empresa**, lançado em 2012, que para o ano que vem segue sem orçamento no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), ou seja, o Programa corre o risco de não ter continuidade, como também ocorre com o **Reintegra**, com previsão de término para dezembro deste ano.

Haveria ainda setores com **excesso de regulação e outros sem regulação de qualidade**. Paradoxalmente, aqueles sem regulação teriam maior capacidade de alavancar investimentos no Brasil, que poderiam contribuir para a mudança na estrutura industrial no país.

Comentou-se também sobre a **transitoriedade das medidas anunciadas e problemas no processo de implementação das mesmas**, ou seja, aquilo que é anunciado é diferente do resultado efetivo, a exemplo do Programa Reintegra e tarifas de energia, o que gera incerteza e não convence o empresariado a ponto de alterar decisões de investimento e produção. **Outras precisam de um tempo maior para produzirem seus efeitos (lag)**.

Sugestões

Retomada dos Investimentos – Há consenso quanto à importância de se deslanchar o investimento, o qual afeta tanto a oferta agregada quanto a demanda agregada. É preciso **melhorar a infraestrutura**, com ênfase para transportes e logística. Há projetos para rodovias, aeroportos, portos e ferrovias, sendo que estes dois últimos são novos no âmbito do governo, envolvem processos de concessões complexos, precisam de estrutura de financiamento, mercado de seguros, garantias, e requerem tempo para produzirem seus efeitos.

Com relação à estrutura de **financiamento do investimento** – é preciso criar novos mecanismos para se financiar os investimentos. As linhas do BNDES não serão suficientes para financiar os investimentos necessários em infraestrutura e logística. O **Mercado de Capitais** brasileiro precisa crescer, criar novos instrumentos, viabilizar a entrada de médias empresas. O mesmo se aplica para o **mercado segurador** e de garantias.

Questão Regulatória: Há setores pouco regulados, como bioenergia e fármacos, por exemplo, que poderiam trazer grandes resultados para a economia, com impacto inclusive na redução das desigualdades regionais.

Políticas horizontais versus políticas verticais – Houve debate intenso sobre políticas mais globais, dirigidas a todos os setores, a exemplo do PBM, que abrange 19 setores, versus políticas específicas, com foco em setores prioritários, voltadas para as peculiaridades de cada setor, negociando incentivos caso a caso, o que requer mais esforço e energia, vis-à-vis a maior facilidade para implementação de políticas horizontais. Considerando o estreitamento do espaço fiscal a partir de 2013, a concentração das desonerações em poucos setores ou produtos pode ser uma alternativa pragmática à impossibilidade de criar, manter ou ampliar políticas que, devido a sua grande abrangência, são no momento inviáveis devido a seu elevado custo fiscal.

Esse foi certamente o ponto mais debatido, com alguns considerando ser possível **fazer as duas coisas** e outros

entendendo que ou bem se faz uma coisa ou bem se faz outra, na medida em que os recursos disponíveis são escassos.

Há quem entenda que a questão de política ampla versus setorial se constitui em um **falso dilema**, ou seja, o relevante não é o número de setores eleitos, mas sim a dificuldade de se avançar nas agendas de cada um desses setores.

Houve quem fosse além, defendendo a escolha não apenas de setores, mas, dentro destes setores, a eleição de **atores e projetos**, por meio de critérios tecnológicos, econômicos e sociais. A exemplo do automóvel popular 1.0, que ajudou a indústria automobilística do país em determinado momento. Neste sentido, citou-se o **Programa Inova Empresa** como uma iniciativa interessante, que a primeira vista parece um programa horizontal, mas que permite a escolha de projetos.

Por outro lado, a **política industrial também é “política”**, ou seja, a eleição de setores, atores e projetos requer cuidado especial, bem como as decisões devem procurar pautar-se e justificar-se com base no interesse público. Apesar destes cuidados, é preciso ter em conta que a legitimidade da política industrial perante a sociedade não é automática, uma vez que o próprio interesse público é objeto de disputa dentro e fora do governo.

Desburocratização – É preciso retomar esta agenda, notadamente a desburocratização tributária, já que a **estrutura tributária se tornou extremamente confusa** e cara. Seria preciso dedicar atenção a toda agenda que afete a questão do tempo, principalmente quando se quer incrementar o adensamento de cadeias produtivas, já que a burocracia atual inviabiliza o **just in time**, por exemplo. Medidas de desburocratização e regulatórias podem gerar grandes efeitos com esforço fiscal muito baixo. Desburocratizar é gerar produtividade.

Políticas de incentivo tributário – Precisam concentrar-se no estímulo ao investimento e menos na melhoria de rentabilidade corrente. O país precisa de expansão e diversificação de seu parque industrial. A questão não seria a carga tributária, considerada

inclusive em níveis adequados por alguns, mas sim uma política tributária inteligente, que deveria caminhar no sentido de se taxar renda e patrimônio.

Compras Públicas – As políticas industriais até aqui visaram muito mais o lado da oferta, por meio da redução de custos industriais. Contudo, é preciso estimular a demanda vinculada ao aumento da produção nacional e não da importação, a despeito de eventuais ineficiências de curto prazo. É preciso haver equilíbrio entre essas políticas. Ao mesmo tempo, vincular o conteúdo local à tecnologia e ao conhecimento, por exemplo.

Defesa Comercial – O acirramento do comércio internacional trouxe desafios importantes que requerem instrumentos mais agressivos de defesa comercial. O Brasil ainda é tímido em relação a este ponto. Ademais, é preciso rever políticas de financiamento para empresas transnacionais que acabam repassando estes recursos para o exterior sob a forma de preços de transferência, remessa de lucros e empréstimos *inter company*.

Integração Sul-americana – É preciso desenvolver instrumentos de cooperação internacional. Há uma carteira de projetos para a integração de espaços regionais, mas sem instrumentos de financiamento na região. A integração produtiva a partir das médias e pequenas empresas poderia contribuir para o estabelecimento de parcerias e incremento de investimentos.

Redução de spreads bancários e juros de curto prazo – Os spreads bancários se encontram em patamares elevados, bem como os juros de curto prazo. Isso dificulta a expansão, a inovação, a diversificação. Os altos spreads limitam investimentos novos e encarecem o capital de giro das empresas. A tarefa de redução dos spreads, em que pese a positiva iniciativa nessa direção tomada pelos bancos públicos, não será fácil, mas é fundamental para promover a retomada dos investimentos.

Reservas cambiais – Com relação ao aspecto macroeconômico, considera-se importante a manutenção de reservas cambiais em patamares elevados, como forma de assegurar a possibilidade de implementação de políticas anticíclicas.

Participação em Cadeias Globais de Produção – É preciso definir a forma como o país quer participar nessas cadeias. Atualmente o Brasil integra as cadeias como fornecedor de insumos, o que não é o mais desejável. Desta forma, sugeriu-se

a desoneração no início das cadeias, de modo a viabilizar uma **participação com maior valor agregado**.

Capital Estrangeiro – A economia brasileira, muito influenciada pelas empresas de capital estrangeiro, precisaria criar, no âmbito das políticas industriais, **regimes específicos voltados para esses capitais**, a exemplo do modelo chinês, que sabe a importância de seu mercado e sabe como vendê-lo.

Produtividade e qualificação de mão de obra – A educação deve ser priorizada; isso é fundamental para a produtividade, que seria mais uma consequência daquela, e não uma questão prévia. No entanto, não se acredita que a indústria tenha estagnado por conta de falta de qualificação do trabalhador. O que se acredita é não ter havido investimento em volume adequado em inovação.

Articulação de políticas públicas – A peça orçamentária deve estar alinhada às políticas públicas, as quais precisam apontar de forma clara para as prioridades, tendo-se em conta as vantagens comparativas e sinergia entre setores, a exemplo do setor de fármacos e bioeconomia, que combinam desenvolvimento tecnológico, capacitação, integração de cadeias produtivas e redução de desigualdades regionais.

Estado empreendedor – O Estado precisaria ter mais iniciativa e compartilhar riscos com o setor privado de modo mais arrojado, a partir da escolha de parceiros e projetos; construir ferramentas novas, para além de regimes tributários especiais, que acabam criando uma estrutura confusa e complexa; priorizar a geração e o aproveitamento de conhecimento e incentivar a inovação, como com o Inova Empresa, por exemplo.

Consolidação das arenas de diálogo público privado – Governo e setor privado conversam pouco. As políticas industriais têm pouco grau de maturidade. É preciso criar e consolidar as instâncias, arenas e colegiados para debates de forma sistemática e produtiva, que, além do debate econômico stricto sensu, envolvam o debate da viabilidade política e institucional das propostas. Para tanto é vital que estes arranjos institucionais possam deixar legados para o país, que construam consensos sólidos sobre para onde ir, quais são os alvos prioritários, quais são as estratégias institucionalizantes e como devem ser articuladas. Os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior são uma iniciativa nessa direção, mas são insuficientes. Quando as instâncias não funcionam acaba-se abrindo espaço para o domínio

de relacionamentos pessoais e negociações no varejo. Deve-se retomar com mais intensidade o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, criado em 2004.

Da mesma forma, seria necessário criar mecanismos mais profissionalizados e sistemáticos de **avaliação de impacto de políticas industriais nas cadeias produtivas**. Atualmente, o monitoramento está concentrado na descrição de esforço e menos de impacto relativo à aplicação das medidas. Só o monitoramento do impacto, permanente e sistemático, pode viabilizar os processos de avaliação, necessários para o amadurecimento institucional progressivo da política industrial.



ENAP



Ministério do
Planejamento

G O V E R N O F E D E R A L

