

GT de Política Comercial

# De volta à autarquia?

## Antecedentes e quadro atual das políticas comercial e industrial no Brasil

Relatório | Novembro de 2013



# De volta à autarquia? Antecedentes e quadro atual das políticas comercial e industrial no Brasil

Relatório | Novembro de 2013

A constituição de um grupo de trabalho para discutir a evolução recente e o quadro atual das políticas comercial e industrial no Brasil foi motivada pela percepção de que os resultados dessas políticas nos governos do PT são medíocres: a taxa de investimento da indústria não tem aumentado, sua capacidade de inovação não tem avançado e o Brasil continua a perder posições nos rankings internacionais de competitividade.

As políticas recentes não contribuíram para recuperar o crescimento da indústria, mas provocaram aumento de preços domésticos, deterioração das contas públicas e das contas externas. Enquanto fica claro o isolamento do Brasil em relação aos movimentos de integração nas cadeias produtivas globais, intensifica-se o recurso a políticas voltadas para o adensamento das cadeias produtivas domésticas.

Tendo se originado em um seminário organizado pelo Instituto Teotônio Vilela (ITV) do Rio de Janeiro, o grupo organizou seus debates em duas etapas: (i) na primeira, dedicou-se a analisar e discutir os efeitos das políticas adotadas nos últimos anos; (ii) na segunda, que será concluída nos próximos três meses, apresentará propostas para uma nova política comercial voltada para a maior inserção internacional do Brasil.

Este texto é o resultado das discussões que ocorreram entre julho e outubro de 2013 e se refere à primeira etapa da iniciativa. Os membros do grupo de trabalho participaram da iniciativa por sua experiência e interesse no tema, independentemente de suas vinculações institucionais.

## **Participantes:**

**Edmar Bacha**  
**José Tavares de Araujo Jr.**  
**Lia Valls Pereira**

**Pedro da Motta Veiga**  
**Regis Bonelli**  
**Sandra Polónia Rios**

## **1. Final dos 1980 e início dos 1990: o Brasil descobre o mundo**

A segunda metade dos anos 1980 foi marcada pela aceleração inflacionária e pelo aprofundamento da crise fiscal e regulatória do Estado. Na área de política industrial e de comércio exterior, esta trajetória de deterioração se traduziu (i) no gradual desmantelamento da estrutura de incentivos fiscais e financeiros e da institucionalidade da política de exportação (cuja maior expressão é a extinção da CACEX em 1990) e (ii) no lançamento de sucessivas propostas de políticas industriais, sem qualquer desdobramento em termos de implementação.

Em meio à crise, o debate sobre a importância da abertura comercial como instrumento de política industrial ganhou peso e foram feitos, ainda no final dos anos 80, os primeiros movimentos de redução dos níveis de tarifa de importação.

Até o início do processo de liberalização comercial, em 1988, a estrutura da tarifa de importação em vigor no Brasil era praticamente a mesma que fora implantada 30 anos antes, em 1957, quando a substituição de importações encontrava-se em etapa inicial. No final dos anos oitenta, o coeficiente de penetração das importações<sup>1</sup> mal ultrapassava 5% (e 3% na indústria de transformação) e a liberalização surgia timidamente em 1988, através da eliminação da redundância tarifária, da supressão de algumas sobretaxas que incidiam sobre as importações e do enxugamento parcial dos 42 regimes

<sup>1</sup> O coeficiente de penetração de importações é a relação entre o valor das importações de bens industriais e o consumo aparente desses bens no mercado doméstico em determinado ano.

tributários especiais então vigentes. Essas medidas levaram a tarifa média nominal<sup>2</sup> de 57,5% em 1987 para 32,1% em 1989.

A liberalização comercial unilateral foi aprofundada em 1990 e concluída no final de 1993, eliminando ampla gama de barreiras não tarifárias fronteiriças e reduzindo a tarifa média para algo em torno de 13% no final de 1993. Em 1994, no contexto da implantação do Plano Real, algumas reduções tarifárias adicionais foram aplicadas e a tarifa média nominal reduziu-se para 11,2%.

A liberalização comercial marcou uma inflexão importante na trajetória das políticas industriais e de comércio exterior do Brasil – até então voltadas para o único objetivo de substituir importações e promover a implantação de novos setores industriais no país. Esta inflexão tem menos a ver com a intensidade da exposição à competição externa produzida pela liberalização – que foi, na realidade, limitada – ou com a velocidade da “abertura”, do que com a mudança de sinal que ela representou para os agentes econômicos: a competição com produtos importados passou a ser um instrumento de política industrial.

Na Rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986 e concluída em 1994, o Brasil assumiu pela primeira vez compromissos significativos de consolidação tarifária - ainda que as tarifas tenham sido consolidadas em níveis geralmente bastante superiores aos efetivamente praticados pelo país, deixando expressiva margem de conforto para eventuais elevações unilaterais nas tarifas aplicadas. Mas o estabelecimento, em uma negociação multilateral, de limite máximo de proteção tarifária foi um passo relevante na direção de maior transparência e previsibilidade na política de proteção.

Também na Rodada Uruguai, os compromissos multilaterais negociados e assumidos pelo Brasil avançaram para áreas não tradicionais nas negociações comerciais. O país foi levado a alterar de forma significativa sua legislação de proteção à propriedade intelectual e de defesa comercial e passou a ter que respeitar alguns limites na adoção

---

<sup>2</sup> Média aritmética das alíquotas do imposto de importação para todos os produtos descritos na nomenclatura brasileira.

de instrumentos de política industrial, em virtude de acordos como o de Subsídios (ASCM, na sigla em inglês) e o de Medidas de Investimentos relacionadas a comércio (TRIMS, no acrônimo em inglês).

Ao lado da moderada liberalização unilateral do comércio e da assunção de compromissos inéditos junto ao GATT (transformado em OMC ao final da Rodada Uruguai), o Brasil engajou-se em um movimento de aproximação com os países vizinhos, revertendo tendência histórica de isolamento reforçada pela estratégia de substituição de importações.

Ainda na segunda metade dos anos 1980, observa-se o aprofundamento dos laços comerciais e de integração econômica com a Argentina, dentro de um modelo ainda fortemente marcado pela tradição das negociações da ALADI – limitadas e baseadas em trocas de concessões em âmbito setorial.

Esse movimento em direção à região ganha em consistência e ambição com o lançamento em março de 1991 do projeto de formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que rapidamente se tornou um fator de sustentação do comércio de bens manufaturados e dos fluxos de investimentos diretos entre esses países.

O MERCOSUL inicia sua existência como área de livre comércio, mas as negociações entre 1991 e 1994 levaram à escolha do modelo de união aduaneira, por pressão e influência do Brasil. O modelo adotado pelo bloco exigiria um elevado grau de coordenação de políticas comerciais entre os países membros, que mostraram limitada capacidade de implementação particularmente a partir das crises econômicas que atingiram a região no final da década de noventa.

O bloco adota uma Tarifa Externa Comum que replica em boa medida a tarifa brasileira resultante da abertura unilateral, estruturada segundo o critério clássico que vigorou na América Latina durante a era da substituição de importações: o da escalada tarifária ao longo da cadeia produtiva. Salvo algumas exceções, como a da indústria automobilística, as alíquotas variavam entre 0% e 20%, com intervalos incrementais de 2%. No caso de bens intermediários, por exemplo, os níveis tarifários variavam

entre 10% e 16%, e no de bens de consumo entre 18% e 20%<sup>3</sup>. A inadaptação da estrutura tarifária adotada às características das economias dos diferentes países é contornada através de listas nacionais de exceções e da adoção de regimes especiais para bens de capital e de informática.

Apesar de dominada por uma trajetória de liberalização, essa fase não implicou o abandono das políticas ativas no âmbito industrial e de exportação. Do lado da política industrial, ganharam peso instrumentos horizontais, como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, enquanto mecanismos de apoio financeiro à exportação eram reintroduzidos através da criação do Proex – linhas de financiamento e equalização de taxas de juros operacionalizadas pelo Banco do Brasil com recursos da União – e do Finamex – linhas financiamento pré-embarque e pós-embarque oferecidos pelo BNDES, ambos no início da década.

A abertura comercial também não foi capaz de neutralizar a hegemonia que os setores concorrentes com as importações mantinham sobre outros interesses e visões de política, inclusive aqueles dos setores exportadores. As características específicas da liberalização comercial posta em prática pelo Brasil no início dos anos 1990 geraram uma estrutura de proteção do valor agregado industrial fortemente heterogênea em termos intersetoriais, beneficiando os mesmos setores favorecidos pela política industrial e de apoio às exportações das décadas anteriores.

A relevância dessa característica é reforçada pelo fato de que sobreviveram e foram criados, ao longo da década, regimes setoriais de incentivos ao investimento e à produção que beneficiam setores que mantiveram níveis importantes de proteção comercial após a abertura. O mais conhecido é o regime automotivo, que ganhou inclusive expressão subregional no âmbito do MERCOSUL, e que combina elevada proteção tarifária e medidas de conteúdo nacional (e regional).

---

<sup>3</sup> A principal deficiência deste critério é que a proteção conferida a cada indústria não tem qualquer relação com a competitividade internacional das empresas nela estabelecidas. Em diversos segmentos da indústria química e da siderurgia esse contraste é notável, por se tratar de firmas que são líderes mundiais em suas respectivas áreas, e que, portanto, dispõem de proteção aduaneira. Desta forma, o resultado prático daqueles patamares tarifários foi o de ampliar o poder de mercado de produtores que operam na fronteira tecnológica e onerar as estruturas de custos das indústrias de bens finais.

Na segunda metade da década de 1990 não há qualquer desdobramento relevante no que se refere à liberalização comercial. Na área de política comercial, há iniciativas para ampliar a atuação pública no financiamento às exportações – movimento em que o papel do BNDES foi essencial – e para reduzir a incidência tributária e a carga burocrática sobre as vendas externas. Mas o movimento mais relevante nessa área é o início de negociações preferenciais com os principais parceiros comerciais e de investimentos do Brasil (EUA, na ALCA, e negociações bi regionais com a União Europeia) – processo que se estenderia além do final do século.

Já no final da década de 90 o projeto do MERCOSUL emite sinais de perda de dinamismo e não parece capaz de enfrentar o chamado desafio do aprofundamento. A crise do regime de conversibilidade na Argentina enterraria de vez as perspectivas de se avançar nessa agenda. Diante do bloqueio da agenda comercial, o MERCOSUL e as novas iniciativas de cooperação na América do Sul optaram por ampliar a abrangência da integração regional, incorporando agendas políticas e sociais de pouco ou nenhum foco e que não foram capazes de produzir qualquer resultado relevante.

## 2. Os governos de Lula: a volta do nacional-desenvolvimentismo

O primeiro governo Lula imprime sua marca à estratégia comercial do Brasil ao contribuir para o fracasso da ALCA, reduzir a prioridade concedida às negociações com a União Europeia e privilegiar a estratégia Sul-Sul de formação de coalizões na esfera internacional. De maneira geral, nas relações Sul – Sul, tais como propostas pelo governo Lula, a prioridade é para a cooperação política e para a adoção de uma agenda de questionamento dos regimes e instituições internacionais identificadas com os interesses “do Norte”.

O resultado líquido desses movimentos Lula foi o esvaziamento da agenda de negociações comerciais e o legado da irrelevância econômica do atual (reduzido) estoque de acordos comerciais firmados pelo Brasil. Na realidade, além do MERCOSUL e dos acordos com os países andinos – estes, cobrindo a grande maioria do universo tarifário, embora com exceções e longos períodos de redução de tarifas – o Brasil tem hoje acor-

dos de livre comércio com três parceiros pouco relevantes – Egito, Israel e Palestina – e acordos irrelevantes de alcance parcial<sup>4</sup> com dois parceiros potencialmente muito relevantes – Índia e África do Sul (ver Box abaixo).

### **Box 1: O Brasil e os acordos preferenciais**

A experiência dos últimos 25 anos indica que, independentemente das posições políticas e ideológicas dos governos que se sucederam no Brasil no período, o país movimentou-se com dificuldade no mundo dos acordos regionais.

Com os países desenvolvidos, os interesses demandantes brasileiros concentram-se nos temas que compõem o núcleo duro do protecionismo nesses mercados (acesso a mercados e regras para produtos agrícolas e disciplinas mais rigorosas para imposição de direitos antidumping). Já os interesses defensivos se concentram na indústria, hegemônica na economia política doméstica das negociações comerciais e pouco interessada nos ganhos de acesso a mercados que poderiam resultar dessas negociações – já que as tarifas industriais são em geral muito baixas em países desenvolvidos.

Nas iniciativas com os países em desenvolvimento, tem-se observado uma demonstração limitada de interesses brasileiros e dos parceiros comerciais em avançar para entendimentos que representem uma liberalização comercial mais abrangente. De modo geral, esses países vêem o Brasil como competidor relevante com os produtores domésticos – e a recíproca é verdadeira. Como resultado, foram firmados acordos que abrangem apenas produtos que já têm tarifas de importação reduzidas e que não apresentam sensibilidades de parte a parte. Assim, a capacidade de geração de comércio desses acordos é bastante restrita.

Onde a orientação política dos governos tende a desempenhar papel mais relevante no posicionamento brasileiro é na negociação de regras e disciplinas em áreas como proteção de investimentos, direitos de propriedade intelectual e comércio de serviços, que fazem parte da agenda da maioria dos acordos regionais negociados por países desenvolvidos.

<sup>4</sup> Acordos que envolvem um número reduzido de produtos e que não promovem a completa eliminação das tarifas de importação.

Se a agenda de negociações mudou de rumo – e, ao fim e ao cabo foi esvaziada –, não houve, no período dos dois governos Lula, qualquer mudança relevante na política de proteção ou na de exportação. Esta somente viria a ganhar mais relevância após a eclosão da crise de 2008, quando o BNDES pôs em operação o PSI – Programa de Sustentação dos Investimentos, que inclui linhas subsidiadas pelo Tesouro para o financiamento às exportações.

Na área de política industrial, o primeiro governo Lula lançou em 2004 a PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. De acordo com os documentos oficiais, a PITCE (um conjunto de 57 medidas distribuídas em 11 programas de política) propunha-se articular três planos distintos: 1) Linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva); 2) Opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital e fármacos); 3) Atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis). Apoiando estas políticas, foi lançada a Lei de Inovação Tecnológica - LIT (Lei Federal n.º 10.973 de 02/12/2004) e sua regulamentação (Decreto n.º 5.563, de 11/10/2005) que dispõem sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Para dar suporte institucional às políticas, foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.

Mesmo avaliações feitas por economistas próximos ao governo reconhecem que os resultados da PITCE foram insatisfatórios e que a política foi implementada através de um conjunto descompassado e não articulado de iniciativas.

Em maio de 2008, nova política industrial é lançada – já no segundo governo Lula. Trata-se do PDP – Programa de Desenvolvimento da Produção, ainda mais ambicioso do que seu antecessor em termos de abrangência, metas, etc. Nesse novo programa, são 24 os setores produtivos contemplados com incentivos e medidas de fomento. A retórica a que recorre a política é impressionante, mas seus resultados foram pífios. Das quatro metas estabelecidas para 2010 – aumento da taxa de investimentos da economia, elevação do investimento privado em P & D como percentual do PIB, aumento do número de PMEs exportadoras e crescimento da participação das exportações brasileiras no total mundial – apenas a última foi cumprida. E mais por força

dos aumentos exógenos dos preços de exportação do que como resultado das ações de política econômica.

O aumento do número de setores contemplados como prioritários no PDP em relação a seu antecessor constitui um claro sintoma de um fenômeno recorrente das políticas industriais brasileiras de corte setorial que, depois da substituição de importações, só fariam sentido se pensadas em uma perspectiva de reestruturação industrial muito seletiva. Pois é justamente a falta de seletividade que caracteriza a dimensão setorial do PDP: ao fim e ao cabo, todos os setores são, à sua maneira e segundo uma rebuscada classificação em grupos de setores segundo os desafios que enfrentam, devidamente contemplados pelos vários instrumentos mobilizados pela política.

Ao lado das políticas industriais explícitas e formalizadas em documentos abrangentes, a política industrial dos governos Lula foi efetivamente operacionalizada através do BNDES e buscou: (i) a consolidação de grandes grupos nacionais, especialmente em setores onde o Brasil dispõe de reconhecida competitividade internacional; e (ii) o aumento da taxa de investimento da economia, através de um volume inédito de créditos subsidiados, graças às transferências do Tesouro ao BNDES para uma gama sempre crescente de setores. A falta de êxito dessas iniciativas pode ser constatada pela recente declaração do Presidente do Banco de que a política dos “campeões nacionais” seria abandonada – depois que alguns dos campeões entraram em bancarrota ou passaram para o controle de empresas estrangeiras – e pelo fraco desempenho dos investimentos e seu papel secundário no modelo de crescimento adotado nos últimos anos. Já as transferências maciças de recursos do Tesouro ao BNDES consolidaram-se como exemplo maior da contabilidade fiscal criativa do atual governo – conforme revelado pela enorme crescimento da dívida bruta.

### 3. O governo Dilma: do nacional-desenvolvimentismo à estagflação

No final da primeira década do século, a crise econômica internacional, a apreciação do real e o forte crescimento das importações industriais levaram a uma importante mudança no ambiente em que se definem e se implementam as políticas industriais e comerciais. O expressivo crescimento das importações, que registraram taxa de variação de 42,2% em 2010, e a perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado (39,4%, em 2010, contra 55% no início do primeiro Governo Lula) geravam crescente pressão do setor industrial por maior ativismo na política comercial. Demandas por aumento de proteção, seja mediante a elevação de tarifas ou o uso mais intensivo de instrumentos de defesa comercial, dominaram o noticiário de comércio no Brasil.

Uma nova política industrial foi oficialmente lançada em agosto de 2011 – o Plano Brasil Maior – PBM – com uma nova bateria de medidas – algumas “requeentadas”, é verdade – nas áreas de promoção do investimento, proteção comercial, apoio às exportações e à inovação. Mais do que por meio de mecanismos de proteção contra importações, a discriminação em favor da produção doméstica é operacionalizada, no PBM, por medidas de estímulo às exportações e aos investimentos e pela adoção de preferências para produtos nacionais nas compras governamentais de bens e serviços.

Nessa mesma linha, o PBM intensificou o uso de mecanismos direcionados ao aumento do conteúdo nacional dos produtos industriais, como o condicionamento de concessão de incentivos fiscais e creditícios ao atendimento de determinado grau de conteúdo doméstico. Essa característica se evidencia ainda mais com o anúncio, em setembro de 2011, das medidas de apoio ao setor automobilístico, que dariam origem, em 2012, ao novo regime automotivo.

## **Box 2: Inovar-Auto: desoneração tributária e conteúdo local**

O exemplo mais completo de regime setorial de investimento adotado no governo Dilma é o novo regime automotivo. Trata-se de um bom exemplo de discriminação positiva setorial, já que o setor automobilístico vem sendo, desde 2010, um alvo privilegiado das medidas governamentais voltadas para impulsionar o crescimento (a isenção do IPI sendo a medida mais conhecida em favor do setor).

O novo regime para o setor define a concessão de benefícios tributários aos produtores nacionais a vigorar no período 2012-2017, condicionada ao cumprimento de exigências de conteúdo local e realização de dispêndios e atividades de pesquisa tecnológica. A implementação do novo regime se deu em três movimentos. O primeiro, datado de setembro de 2011, instituiu nova política de incentivo à produção e de proteção comercial à indústria automotiva por meio da isenção da elevação em trinta pontos percentuais das alíquotas do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), condicionada ao cumprimento de requisitos de conteúdo local de 65% na fabricação dos veículos. Esse regime é instituído pelo Decreto nº 7567, que regulamenta a Medida Provisória nº 540, com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2012.

O segundo movimento, de outubro de 2012, complementa o anterior e se concretiza por meio do estabelecimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Inovar-Auto (Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.819 de 3 de outubro de 2012). O programa tem como principal característica a concessão de benefícios tributários aos produtores nacionais, condicionada ao cumprimento de exigências de conteúdo local e à realização de dispêndios e atividades de pesquisa tecnológica, com cronogramas para etapas de manufatura até dezembro de 2017. São potenciais beneficiárias do regime as empresas que produzem tratores, automóveis, ônibus e caminhões no país, que comercializem tais produtos ou que tenham projetos de investimentos para instalação de fábricas desses produtos no Brasil. O programa prevê a concessão de crédito presumido de IPI para a empresa que tenha cumprido pelo menos três dos quatro requisitos:

- Realizar no país uma quantidade mínima de etapas de fabricação, conforme cronograma previsto no Decreto nº 7.716, em pelo menos 80% dos veículos por ela fabricados, no mínimo oito atividades fabris em 2013, aumentando gradualmente para dez em 2017;

- Realizar no país dispêndios em P&D que representem percentuais mínimos sobre a receita bruta obtida da venda de bens e serviços, que devem aumentar de um mínimo de 0,15% em 2012 para 0,5% em 2017, de acordo com cronograma estabelecido no referido decreto;
- Realizar no país dispêndios em engenharia, tecnologia industrial básica e desenvolvimento de fornecedores, conforme percentuais mínimos sobre a receita bruta obtida da venda de bens e serviços, estabelecidos no referido decreto; e
- Aderir ao Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular do Inmetro, relacionado a padrões de eficiência energética, nos percentuais mínimos também estabelecidos no Decreto, de 25% em 2013 aumentando para 100% em 2017.

Além da isenção do aumento do IPI de trinta pontos percentuais promovido anteriormente por meio do Decreto nº 7567, as empresas que cumprirem os requisitos listados acima poderão se beneficiar de redução de 1% do IPI, relativo a dispêndios em pesquisa e desenvolvimento e de mais 1% para dispêndios em engenharia.

O movimento mais recente acontece em 20 de maio de 2013, quando o Decreto nº 8.015 promoveu diversas atualizações no Decreto nº 7.819, aumentando o número mínimo de atividades fabris e de infraestrutura de engenharia a serem realizadas no país.

A isso se somaram: expansão dos créditos do Tesouro ao BNDES, acompanhada do aumento do componente de subvenção nos programas oficiais; iniciativas para a desoneração da folha de pagamentos dos setores mais intensivos em mão-de-obra; medidas adicionais de aumento da proteção à produção doméstica, com a elevação de um ponto percentual sobre os encargos de PIS/COFINS cobrados sobre os produtos importados e aumento de tarifas de importação de 100 produtos. Essas iniciativas foram complementadas por uma miríade de programas desenhados para setores específicos, com incentivos variados.

O viés protecionista da política comercial, até então acionado essencialmente por meio dos instrumentos de defesa comercial (antidumping) foi fortalecido no início de 2012 quando o governo brasileiro promoveu a adoção, pelo MERCOSUL, de Decisão que autorizou

os Estados Partes a elevarem temporariamente as alíquotas do imposto de importação de extrazona de cem produtos não constantes da Lista de Exceções à TEC. Preocupações da mesma ordem levaram o governo a pedir a renegociação do ACE 55, que reduz a zero tarifas de importação no comércio de veículos automotores entre Brasil e México.

Em abril de 2012, um novo conjunto de medidas foi anunciado no âmbito do PBM. A expansão dos créditos do Tesouro ao BNDES, acompanhada do aumento do componente de subvenção nos programas oficiais, confirmava o papel central atribuído pelo Governo ao banco como agente central de fomento de suas políticas de exportação e investimento.

Ao longo de 2012 ficou patente que as medidas de política industrial e comercial até então adotadas não lograram cumprir o papel a elas atribuído pela estratégia de crescimento baseada no consumo doméstico, qual seja: o de garantir que os benefícios daquela expansão não fossem capturados pelas importações, mas sim pela produção doméstica. A consequência foi a volta à agenda do tema da falta de competitividade e da baixa e pouco dinâmica produtividade da indústria, até então ausente na agenda de políticas públicas.

A abordagem da agenda de produtividade e competitividade tem-se revelado, no entanto, uma tarefa árdua para o governo Dilma, como fica patente especialmente na discussão sobre modelos de concessões de serviços de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, etc.).

No marco de uma política mobilizada essencialmente por preocupações defensivas, não surpreende que a dimensão negociada de política comercial tenha se mantido em modo de hibernação. Não houve avanços dignos de nota nas negociações do MERCOSUL com a União Europeia e a agenda econômica do MERCOSUL permaneceu absolutamente travada. Ao mesmo tempo, o Brasil distanciava-se do protagonismo exercido nas negociações da OMC até 2008 para assumir postura discreta e compatível com as preocupações defensivas que dominaram a agenda de políticas industriais e comerciais a partir de 2010.

## 4. O quadro atual

Os resultados das políticas industriais e comerciais dos governos do PT podem ser avaliados como medíocres, em relação aos próprios objetivos das políticas: aumentar a taxa de investimento da indústria e da economia como um todo, promover a inovação e a produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo.

Os alvos explícitos das políticas são a reversão da tendência à primarização da pauta de exportações e sobretudo a perda de dinamismo da indústria e do vazamento dos efeitos do crescimento do consumo doméstico para as importações. Nada disso parece estar ocorrendo, pelo contrário:

- Consolida-se a tendência à primarização da pauta de exportações: a contrapartida dessa tendência é a redução da parcela dos manufaturados nas vendas externas — em 2011/2012, esta parcela reduziu-se para 36,7%, com queda de quase cinco pontos percentuais em relação ao biênio anterior. Tais tendências já se manifestavam antes do governo Dilma: a trajetória de perda de participação dos manufaturados no total exportado começa em 2007.
- Cresce o coeficiente de penetração das importações<sup>5</sup> da indústria de transformação: em 2011/2012, este indicador alcançou 19,3%, mais de três pontos percentuais acima do nível observado em 2009/2010. A aceleração do ritmo de crescimento do coeficiente de importações no período mais recente – e, em especial, em 2012, quando o coeficiente de penetração passa de 18,2% para 20,4% – é o que chama a atenção.
- A indústria continua patinando, alternando espasmos de algum crescimento no curto prazo com resultados negativos. Nada que se pareça com uma retomada sustentada do crescimento da indústria está no horizonte.

<sup>5</sup> Representa a participação das importações no consumo aparente dos produtos industriais.



No período recente, observa-se uma significativa queda do superávit comercial, que se reduz em cerca de US\$ 10 bilhões em 2012 em relação ao resultado de 2011, transformando-se em déficit no primeiro semestre de 2013. Mais relevante, esta queda se deve à redução, em termos absolutos, do valor das exportações, que caem de US\$ 256 bilhões em 2011 para US\$ 242,6 bilhões em 2012 (queda de 5,2%).

Mais do que os resultados da balança comercial, o que mobilizou os formuladores de política na área comercial no último biênio foi a preocupação com os efeitos do crescimento das importações e da apreciação cambial sobre o desempenho da indústria. Os instrumentos especificamente comerciais de política foram mobilizados no marco de uma agenda que fez do (fraco) desempenho da indústria – e dos riscos de desindustrialização – seu foco central de preocupações e que, por isso mesmo, ativou diferentes áreas de política.

O microgerenciamento das políticas nessa área não tem limites, embora nada sugira que tenha efeitos positivos. Ao contrário, mais uma vez. Nos últimos anos, o governo retornou ao estilo de política industrial e comercial dos governos da ditadura, centrado em medidas tópicas e transitórias, como a criação de ex-tarifários<sup>6</sup>, alterações frequentes na lista de exceções da TEC, requisitos de conteúdo local e uso de tributos domésticos para restringir importações.

O expressivo número de ex-tarifários criados nos últimos dois anos é um bom exemplo desse estilo de administração de políticas. Em setembro de 2013, estão em vigor 4.592 ex-tarifários para bens de capital e de informática sem similar nacional, estabelecidos através de sucessivas Resoluções da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que reduzem a alíquota do imposto de importação, de 16% para 2%, por um período de até 18 meses ([www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)). Como a TEC contém 10.029 linhas tarifárias a oito dígitos, das quais 1.606 se referem a esse tipo de bens, isso significa que esses benefícios criaram cerca de três exceções por linha tarifária relativa a bens de capital e de informática, cujo total corresponde a 46% do universo tarifário. Entre julho de 2012 e junho de 2013, por exemplo, a CAMEX aprovou cerca de 2.400 ex-tarifários, instrumento que – diga-se de passagem – nem de longe é uma invenção dos governos petistas.

---

<sup>6</sup> O regime de ex-tarifários permite que o governo brasileiro abra exceções na Tarifa Externa Comum (TEC) dos países do Mercosul para reduzir temporariamente o imposto de importação de bens de telecomunicações (BIT) e bens de capital (BK) sem produção nacional equivalente.

O estatuto do ex-tarifário estimula as empresas que estão realizando investimentos a escolher equipamentos sem similar nacional, a fim de evitar o imposto de importação. Se o imposto não existisse, o diferencial de preços entre equipamentos importados e nacionais seria menor, e a pressão competitiva das importações estimularia a eficiência da indústria doméstica, tornando, eventualmente, o binômio qualidade/preço favorável aos produtores locais. Assim, a combinação entre ex-tarifário e imposto de importação sobre bens de capital é uma ilustração do mecanismo que Fernando Fajnzylber chamou de proteção frívola, que não protege a indústria doméstica e apenas eleva os custos dos usuários dos bens supostamente protegidos. A solução racional, tal como ocorre no resto do mundo, seria eliminar ambos os expedientes.

A despreocupação com os custos do microgerenciamento das políticas industriais e comerciais aparece no uso de diversos instrumentos. Os exemplos mais notáveis são o conjunto de incentivos conferidos ao setor automotivo nos últimos dois anos e a proteção adicional que beneficiou produtos e setores intermediários, partes e peças e bens de capital através da elevação da tarifa de importação decidida pela CAMEX em setembro do ano passado. Essas políticas setoriais, bem como a excessiva ênfase dada a objetivos de aumentar o conteúdo nacional da produção local e “adensar cadeias produtivas” e verticalizar mais e mais a produção, têm custos elevados para as indústrias produtoras de bens finais, cuja competitividade doméstica e externa se vê crescentemente comprometida.

A desatenção em relação aos custos das políticas adotadas é também revelada pelas seguidas injeções de recursos do Tesouro no BNDES para que ofereça financiamento a taxas de juros reais em muitos casos negativas a setores ou empresas escolhidas de forma discricionária. As políticas de proteção a setores específicos geram custos elevados para os usuários dos produtos protegidos e comprometem sua competitividade.

O resultado agregado dessas políticas tem sido o aumento da incerteza e da imprevisibilidade regulatória. Já a produtividade industrial tem crescido a taxas medíocres. E na maior parte dos serviços, com a exceção principal sendo os financeiros, a situação é pior ainda.

O crescimento da inflação somente piora o quadro ao acentuar a tentação de adotar medidas tópicas e transitórias: tarifas aumentadas em 2012 foram recentemente reduzidas após a constatação de que a primeira medida somente serviu para permitir às empresas de setores oligopolizados aumentar seus preços domésticos.

Do ponto de vista dos objetivos de produtividade e competitividade, há muita coisa ruim a superar. O relatório Doing Business, que na edição de 2013 cobre 185 economias situa o Brasil na 130ª posição em termos da facilidade para fazer negócios e nota que o país praticamente não fez nenhuma reforma desde 2005.<sup>7</sup> Já o Global Competitiveness Report coloca o país na 48ª posição (em 144 países), com melhora de cinco posições em relação à pesquisa do ano anterior (com 142 países). Em particular, nossa posição competitiva é especialmente ruim nos itens: instituições (79ª), onde os destaques negativos são o desperdício do gasto do governo (135ª) e o excesso de regulação governamental (144ª, última); infraestrutura (70ª) onde os destaques negativos são a má qualidade da infraestrutura portuária (135ª) e de transporte aéreo (134ª); educação primária (88ª) onde os destaques negativos são a qualidade da educação primária (126ª) e a má qualidade da educação em matemática e ciências (132ª). No mercado de trabalho as piores posições estão nos itens: flexibilidade na determinação de salários (118ª) e nas práticas de admissão e demissão (114ª).

Mas é nos chamados “promotores de eficiência” – onde deveria se concentrar a política industrial e de comércio exterior --, que são péssimas as posições do país: na eficiência no mercado de bens (104ª), devido à extensão e efeitos da tributação (144ª, última posição no mundo), número de procedimentos para iniciar um negócio (130ª), número de dias para iniciar um negócio (139ª), tarifas de importação (123ª), excesso de procedimentos alfandegários (129ª), proporção das importações no PIB (144ª, última).

Mesmo em áreas de política que tiveram inequívocos avanços nos últimos dez anos, como a de política de inovação, o ambiente anticompetitivo cobra seu preço. De fato, comparado com outros países, o investimento em P&D no Brasil (aproximadamente 1,2% do PIB) se encontra em patamar razoável. O problema maior é que as empresas contribuem muito pouco para o esforço de inovação.

Avançou-se, nos últimos anos, no cardápio de instrumentos de política pública: incentivos fiscais, linhas de crédito, capital semente, subvenções, entre outros. Já existe um amplo leque de ferramentas de fomento à inovação, muitos deles voltados para as empresas. No entanto, a despeito do grande aumento do volume de recursos públicos

<sup>7</sup> A de 2005 é a Lei de Falência, que o relatório associa à redução de 22% no custo do endividamento e a um aumento de 39% no nível agregado de crédito.

disponíveis para o fomento à inovação, o investimento privado na atividade pouco aumentou nos últimos anos. Há recursos, mas as empresas não se interessam em utilizá-los. Ou seja, não basta reduzir o custo, é preciso também aumentar o benefício percebido pelas empresas com a inovação. E, nesse sentido, a competição é talvez a ferramenta mais poderosa para alcançar esse objetivo. Para que as empresas inovem mais é preciso expô-las à competição internacional. E as políticas industriais e comerciais dos últimos anos têm sinalizado objetivos que vão na direção exatamente oposta à exposição à competição global.

Em suma, as políticas adotadas nos últimos anos não contribuíram para melhorar o desempenho da indústria nem as contas externas, mas provocaram aumento de preços domésticos, deterioração das contas públicas e perda de competitividade internacional da indústria brasileira. Enquanto fica claro o isolamento do Brasil em relação aos movimentos de integração nas cadeias produtivas globais, intensifica-se o recurso a políticas voltadas para o adensamento das cadeias produtivas domésticas.

Esse adensamento é o grande objetivo que une governo e setores industriais em torno de instrumentos de promoção do conteúdo local. Quanto mais se investe em políticas voltadas para o desenvolvimento autárquico, piores os resultados relativos do país em termos de crescimento da indústria e sua competitividade.

## 5. Para mudar: deixando para trás a estagflação

Os diagnósticos correntes sobre a doença brasileira de elevada inflação combinada com reduzido crescimento enfatizam o baixo investimento e a alta carga tributária, além da educação precária. Menor presença no debate sobre a doença brasileira tem sido um terceiro fator, de igual ou maior importância do que os anteriores, a saber, a reduzidíssima participação do comércio exterior na atividade econômica do País. Trata-se de uma questão de natureza quantitativa, pois o Brasil destoa dos demais países do mundo nesse quesito tanto quanto ou mais do que na taxa de investimento, na carga tributária ou na qualificação da mão de obra.

Trata-se também de uma questão da lógica da política de desenvolvimento: uma maior integração do país ao comércio internacional, além dos benefícios diretos que geraria, seria um forte indutor para a redução da carga tributária, do aumento da taxa de investimento e da melhoria da qualidade do ensino. Entre suas muitas contribuições à teoria do desenvolvimento, Albert Hirschman notabilizou-se pelo conceito de desenvolvimento desequilibrado. Em lugar de procurar resolver todos os problemas da economia ao mesmo tempo (porque isso implicaria que o país já virou desenvolvido), a melhor estratégia para o desenvolvimento seria desatar nós críticos que tenham o condão de provocar um desequilíbrio regenerador, forçando os demais requisitos para o desenvolvimento a se alinharem com uma nova realidade.<sup>8</sup> Nesse contexto, Hirschman cunhou o termo “exportabilidade” para caracterizar como um processo de industrialização poderia levar um país subdesenvolvido para um estágio mais alto de crescimento. Nada de errado com substituir importações, propôs ele, desde que através dessa substituição o país consiga desenvolver novas fontes de exportação. O Brasil deu o primeiro passo, e constituiu uma forte indústria de transformação a partir da substituição de importações. Mas não deu o segundo passo, ou seja, a indústria brasileira produz apenas para o mercado interno e não se integrou às cadeias internacionais de valor.

De fato, de acordo com o *World FactBook*,<sup>9</sup> em termos do valor das exportações de mercadorias, em 2012 o Brasil ocupou apenas a 25ª posição no mundo, apesar de o PIB brasileiro ter sido o 7º maior do mundo. Trata-se de uma anomalia, pois a Comunidade Europeia ocupou o 1º lugar no mundo tanto em termos de PIB como de exportações. Os EUA ocuparam o 2º lugar em termos de PIB e o 3º em exportações. A China ocupou o 3º lugar em termos de PIB e o 2º em exportações. O Japão teve o 5º lugar tanto em termos de PIB como em exportações. A Alemanha se posicionou como a 6ª maior economia do mundo e a 4ª maior exportadora em 2012.

O 7º maior exportador do mundo foi a Coreia do Sul, cujo PIB ocupou a 13ª posição no ranking mundial. Ou seja, países ricos ou bem-sucedidos na transição para o primeiro mundo são simultaneamente grandes exportadores. O que não acontece com o Brasil.

<sup>8</sup> Cf. A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

<sup>9</sup> Cf. Central Intelligence Agency, *The World FactBook*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

Na companhia do Brasil, com um PIB grande mas exportações pequenas, somente está a Índia (4º maior PIB do mundo e apenas o 21º maior exportador) – um país pobre que está a duras penas tentando transitar para a classe média.

Quadro igualmente desalentador do ponto de vista da integração brasileira no comércio mundial se revela quando olhamos os valores das importações. Nos dados do Banco Mundial para 2012, a parcela das importações de bens e serviços no PIB do Brasil é de apenas 13%, o menor valor entre todos 176 países para os quais o banco tem dados.<sup>10</sup> Na Coreia do Sul, a parcela das importações no PIB é 54%. Na Alemanha, 45%. Na China, 27%. Mesmo os EUA com sua economia gigantesca importa 18% do PIB, quase 40% a mais do que o Brasil.

Ou seja, vivemos num dos países mais fechados ao comércio exterior no mundo. É algo paradoxal, pois somos um mercado muito atraente para o investimento direto das multinacionais. Conforme o *World Investment Report* de 2013 da UNCTAD,<sup>11</sup> o Brasil ocupa a quarta posição no ranking de destinos preferenciais do investimento estrangeiro direto, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, China e Hong Kong. A explicação é que as multinacionais vêm aqui para explorar o mercado interno protegido e não para integrar o país às suas cadeias produtivas mundiais, como ocorre com suas subsidiárias nos países asiáticos. O paradoxo ocorre porque temos uma conta de capital aberta ao fluxo de investimento, mas uma conta corrente fechada ao fluxo de comércio. Como Harry Johnson nos alertou há tempos, essa é uma receita certa para o que Jagdish Bhagwati denominou de “crescimento empobrecedor”.<sup>12</sup> As multinacionais lucram ao investir no país, mas o resto da economia definha, ao deslocar para a substituição protegida de importações recursos locais que poderiam ser empregados com maior eficiência em atividades exportadoras.

O isolamento do país em relação ao comércio internacional é preocupante porque a evidência do pós-guerra sugere não haver caminho para o pleno desenvolvimento fora da integração com o resto da comunidade internacional. De fato, são poucos os países que

<sup>10</sup> Cf. The World Bank, *Data/Imports of Goods and Services (%GDP)*. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS>.

<sup>11</sup> Disponível em: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf). Cf. Figure 2, p. xiv.

<sup>12</sup> Para uma consolidação dessa literatura, veja: Brecher, R. e C. F. Diaz-Alejandro, “Tariffs, foreign capital and immiserizing growth”, *Journal of International Economics*, vol. 7, 1977: 317-322.

conseguiram superar a chamada armadilha da renda média e chegar ao primeiro mundo nos últimos sessenta anos. Alguns, como Israel e os países do sudeste asiático – Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura e Taiwan --- o fizeram apoiados nas exportações industriais. Outros, como os da periferia europeia – Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal – nas exportações de serviços. Outros ainda, como a Austrália, a Nova Zelândia e a Noruega, nas exportações de commodities. Cada um à sua maneira, explorando suas respectivas dotações de recursos, mas todos eles com uma característica em comum: uma crescente integração com o comércio internacional.

A explicação para essa associação entre comércio e riqueza está em que, para passar da condição de país pobre para a de renda média, não há necessidade de muito comércio, desde que o mercado interno tenha uma dimensão relativamente grande, como é o caso do Brasil. Através da substituição de importações, é possível atrair do campo para a cidade a população predominantemente subempregada na agropecuária. O crescimento da produtividade agregada que esse deslocamento populacional propicia é suficiente para elevar a renda nos estágios iniciais do desenvolvimento, conforme diagnosticado na análise clássica de Arthur Lewis sobre o crescimento com oferta ilimitada de mão de obra. A partir do esgotamento desse manancial de mão de obra, entretanto, ganhos adicionais de produtividade, que levem da renda média para a renda elevada, dependem de empresas com escala, especialização, tecnologia e concorrência, os quais somente podem ser alcançados através da integração do país ao comércio internacional. É bom lembrar que embora o Brasil seja um país relativamente grande, ele representa apenas 3,3% do PIB mundial e está longe da fronteira tecnológica mundial.

Na década de 1960, a renda per capita da Coreia do Sul era inferior à do Brasil. Sua estratégia de industrialização, entretanto, baseou-se na promoção de exportações, enquanto que o Brasil persistiu na substituição de importações. Em 1970, as exportações de bens e serviços da Coreia do Sul representavam 15% do PIB, enquanto que no Brasil essa relação era pouco menos da metade disso, ou 7% do PIB. Cinquenta anos depois, em 2012, o coeficiente de exportações da Coreia do Sul havia se tornado 3,9 vezes maior do que em 1970, situando-se em 58,5% do PIB. Enquanto isso, o coeficiente de exportações do Brasil foi de 12,5% do PIB em 2012, apenas 1,8 vez maior do que em 1970. Visto de outro modo, a Coreia do Sul é hoje um país desenvolvido, com um PIB per capita de US\$32.800 e uma corrente de comércio (exportações mais importações de

bens e serviços) superior ao valor de seu PIB, enquanto que o Brasil continua sendo um país de renda média, com um PIB per capita de US\$12.100 e uma corrente de comércio inferior a ¼ de seu PIB.<sup>13</sup>

Esse é o desafio que o país enfrenta. Para ultrapassar a armadilha da renda média é imperativo que deixe de ser um dos países mais fechados do mundo ao comércio internacional. Urge definir uma estratégia de integração competitiva das empresas brasileiras às cadeias mundiais de valor. Somente assim deixaremos de ser apenas um exportador de commodities e conseguiremos desenvolver uma indústria e um setor de serviços competitivos. O exemplo da Embraer, que importa 70% do que exporta, indica o caminho para o futuro. O fato de praticamente todas as multinacionais relevantes já terem instalações no país facilita essa transição. Embora as multinacionais tenham vindo para aqui para explorar o mercado interno, não vão abandonar o país, desde que lhes seja oferecida uma alternativa atraente para, a partir de sua posição privilegiada no mercado interno, desenvolverem uma atividade exportadora complementar às de suas associadas nos demais países do mundo.

A exposição da economia brasileira ao mundo é essencial para reduzir o gap de competitividade da indústria brasileira e para abrir caminho para uma estratégia de “reindustrialização” compatível com a dinâmica do sistema econômico internacional.

O mix de políticas requerido para alcançar este objetivo ambicioso combina medidas de liberalização unilateral, estratégias de negociação comercial, medidas de apoio ao investimento externo de empresas brasileiras e uma agenda de redução do custo Brasil focada nos fatores que oneram de forma especialmente intensa a produção no país e a exportação de manufaturas.

---

<sup>13</sup> Os dados das relações de comércio do Brasil são do IBGE, Sistema de Contas Nacionais e Contas Nacionais Trimestrais. Os dados das relações de comércio da Coreia do Sul são do Bank of Korea/Economic Statistics System: <http://www.bok.or.kr/eng/engMain.action>. Os dados de PIB per capita (em PPP) são da Word FactBook da CIA.