

## Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

Leane Cornet Naidin

Abril de 2013

*apoio*



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA  
Direction du développement et de la coopération DDC  
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC  
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



# Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma\*

*Pedro da Motta Veiga (Cindes)*

*Sandra Polónia Rios (Cindes)*

*Leane Cornet Naidin (Cindes/BPC)\*\**

## 1. Introdução

Decorrida metade do Governo Dilma, pode-se criticar sua política comercial e industrial por diversas razões, mas não por inércia ou paralisia. Ao contrário, há um “hiperativismo” nesta esfera, chamada a contribuir para a consecução de diferentes metas e objetivos – por vezes até conflitantes - de política econômica.

Por trás da proliferação de iniciativas, já é possível detectar algumas características marcantes do período. Assim, por exemplo, a agenda tem sido dominada pelas preocupações com o desempenho da indústria – e mais recentemente, à medida que evoluiu o diagnóstico oficial a respeito – com a sua competitividade. Além disso, mais do que a medidas de proteção comercial típicas – aumento de tarifas e de barreiras não tarifárias – foi na esfera da política de investimentos que o viés discriminatório em favor da produção local se manifestou com maior intensidade, neste período.

Há ainda outras características e tendências dignas de registro e a isso se dedica este trabalho, que, em sua seção 2, identifica alguns traços estilizados que sintetizam o desempenho do comércio exterior no biênio 2011/2012. A seção 3 descreve

---

\* Esse artigo é uma versão condensada de um trabalho mais extenso publicado na série Textos Cindes Nº35.

\*\* Centro de Estudos e Pesquisas dos Países BRICS ( BPC-BRICS Policy Center)

a analisa as políticas comerciais unilaterais (de exportação e importação) e negociadas, bem como as políticas de produção e de investimento, em que sobressai o papel do BNDES. A seção 4 apresenta as principais conclusões do trabalho, além de discutir sucintamente as perspectivas de evolução das políticas analisadas na segunda metade do Governo Dilma.

## 2. O comércio exterior do Brasil no período Dilma: uma síntese

A continuidade de tendências já perceptíveis no período Lula é a principal característica da primeira metade do mandato de Dilma Rousseff, no que se refere ao desempenho do comércio exterior brasileiro.

Esta característica ressalta, sobretudo, na evolução de três indicadores:

- **a participação dos produtos primários nas exportações totais do Brasil:** no último biênio, a participação média dos primários aproximou-se de 50%, atingindo 47,3% (contra 42,8%, no biênio 2008/2009). A contrapartida desta primarização crescente da pauta exportadora tem sido a redução da parcela dos manufaturados nas vendas externas: em 2010/2011, esta parcela reduziu-se para 36,7% - queda de quase cinco pontos percentuais em relação ao biênio anterior. Tais tendências já se manifestavam antes do governo Dilma, já que, entre 2005/2006 e 2009/2010, a participação dos primários passou de 29,3% para 42,8%, enquanto os manufaturados registravam queda de 54,8% para 41,4%. Já em 2009/2010, os primários assumiam a primeira posição entre as categorias de produtos exportados pelo Brasil.
- **o coeficiente de penetração das importações da indústria de transformação:** em 2011/2012, este indicador cresceu, alcançando 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<sup>1</sup>. Já o coeficiente de exportação mostra ligeiro crescimento no período Dilma (2011/2012) em relação ao biênio imediatamente anterior, não revertendo, contudo, a queda de cerca de seis pontos percentuais registrada entre 2005/2006 e 2009/2010.

- **a distribuição geográfica do comércio exterior brasileiro:** a China consolidou sua posição como principal parceiro comercial individual do Brasil, pelo lado das exportações. Do lado das importações, a China superou os EUA e a Ásia Oriental e passou da terceira posição, entre os fornecedores brasileiros de bens, em 2009/2010, para a primeira posição. A participação chinesa como destino das exportações brasileiras atingiu 17,2% no biênio 2011/2012, distanciando-se crescentemente das participações de outros mercados relevantes, como o Mercosul – 10,2% – os EUA – 10,53% – e a Ásia (exclusive China) – 11,6%. A distância que separa a participação chinesa daquela da UE nas exportações brasileiras vem se reduzindo de forma consistente: em 2011/2012, a diferença foi de pouco mais de três pontos percentuais, contra sete, em 2009/2010, e mais de dezesseis, em 2007/2008. A evolução chinesa é menos espetacular pelo lado das importações, o market-share chinês alcançando praticamente 15%, no período do governo Dilma, uma evolução discreta em relação ao biênio anterior (13,4%), mas suficiente para que o país alcançasse a primeira posição entre os parceiros individuais do Brasil, superando por pouco EUA e Ásia Oriental (exclusive China). Se a participação chinesa cresceu fortemente tanto nas exportações quanto nas importações brasileiras, um traço marcante e bastante estável do comércio bilateral é o contraste entre a composição das exportações e a das importações: como se sabe, o Brasil exporta quase que exclusivamente commodities e importa quase que somente manufaturados.

<sup>1</sup> Apesar do crescimento expressivo do coeficiente de penetração das importações da indústria de transformação, a economia brasileira ainda é a mais fechada do mundo quando se considera como indicador a razão entre as importações totais de bens e serviços do país e o PIB. (ver WDI, Banco Mundial).

É interessante observar que a taxa de crescimento das exportações foi, no período Dilma, pouco inferior à das importações (40,5% e 45,2%, respectivamente), contrastando com o desempenho observado no quadriênio anterior, em que a taxa de crescimento das importações foi o dobro daquela das exportações.

No entanto, percebe-se uma significativa queda do superávit comercial em 2012, frente ao ano anterior. Mais relevante, esta queda se deve à redução, em termos absolutos, do valor das exportações totais, que caem de US\$ 256 bilhões para US\$ 242,6 bilhões (queda de 5,2%). As importações registraram ligeiro recuo, entre 2011 e 2012, mas não o suficiente para compensar a queda nas exportações.

No entanto, mais do que os resultados da balança comercial, o que mobilizou os formuladores de política na área comercial sob Dilma foi a preocupação com os efeitos do crescimento das importações e da apreciação cambial registrada essencialmente antes da posse de Dilma sobre o desempenho da indústria. Na realidade, 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, como as compras governamentais, as políticas para atrair novos investimentos externos em setores específicos, como o automobilístico, além da política cambial. A desvalorização real da taxa de câmbio no governo Dilma foi significativa: o índice de taxa de câmbio efetiva real da indústria de transformação passou de 75,1, em janeiro de 2011, para 106,4, dois anos depois.

## 3. Políticas comerciais, de produção e de investimento

### 3.1. Uma síntese das principais tendências e iniciativas

A presidente Dilma Rousseff enfrentou, no início de seu governo, um contexto bastante conturbado para a formulação e condução da política de comércio exterior. No âmbito internacional, intensificavam-se as discussões no foro do G20, em busca de maior coordenação para a superação dos graves desequilíbrios macroeconômicos internacionais, e esboçava-se a retomada das negociações para tentar concluir a Rodada Doha da OMC ainda em 2011. Apesar do maior movimento nos foros econômicos internacionais, não parecia haver perspectivas de avanços importantes nesses dois foros – hipótese que se confirmaria ao longo do ano.

No âmbito doméstico, 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 um maior ativismo na política comercial. Demandas por uma maior proteção, seja mediante o aumento de tarifas ou pelo uso mais intensivo de instrumentos de defesa comercial, dominavam o noticiário de comércio no Brasil.

Ao longo de 2011, as demandas por proteção se intensificaram, acompanhando o crescimento das importações. Desde o início do governo Dilma, o foco da política deslocava-se das preocupações com os impactos da crise internacional sobre o financiamento das exportações para atuar como mecanismo de compensação à tendência de apreciação do real e de proteção dos setores que competem com importações no mercado doméstico.

A primeira resposta abrangente de política ao novo ambiente aos riscos de “desindustrialização” percebidos por analistas influentes e membros do Governo veio

através do lançamento do Plano Brasil Maior (PBM), em agosto de 2011. Embora este tenha incluído medidas específicas de política comercial voltadas para reforçar os mecanismos de defesa comercial, tais medidas ocuparam uma posição indiscutivelmente secundária no conjunto de políticas anunciadas naquela ocasião.

Mais do que por meio de mecanismos de proteção contra importações, a discriminação em favor da produção doméstica é operacionalizada, no PBM de agosto de 2011, por medidas de estímulo às exportações e aos investimentos e pela adoção de preferências para produtos nacionais nas compras governamentais de bens e serviços. Nesta 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. Esta 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.

Com a implementação, no segundo semestre de 2011, de diversas medidas de política anunciadas a partir de 2010, definiam-se os contornos de uma estratégia defensiva, cujo eixo central é a proteção da produção doméstica e o aumento do “conteúdo nacional” dos bens fabricados no Brasil e, em especial, dos novos projetos de investimentos estrangeiros no país. O setor automotriz parece ser o objeto principal das preocupações das autoridades governamentais na área de comércio exterior. Compromissos internacionais do Brasil na OMC foram relegados a segundo plano frente a esta prioridade.

O viés protecionista da política comercial, até então acionado essencialmente por meio dos instrumentos de defesa comercial (antidumping) é fortalecido, no início de 2012, quando o governo brasileiro promoveu a adoção, pelo Mercosul, de Decisão que autorizou os Estados Partes a elevar 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 de 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.

A isso se somaram as iniciativas para a desoneração da folha de pagamentos dos setores mais intensivos em mão-de-obra, o aumento da proteção à produção doméstica – particularmente na forma da elevação de um ponto percentual sobre os encargos de PIS/COFINS cobrados sobre os produtos importados – e o novo regime automotivo. Essas iniciativas foram complementadas por uma miríade de programas desenhados para setores específicos, com incentivos variados, além de medidas já anunciadas em pacotes anteriores, mas ainda não implementadas.

À medida que o ano de 2012 avançava, operava-se interessante deslocamento no diagnóstico governamental acerca das causas das dificuldades enfrentadas pela indústria – a esta altura patentes no desempenho não apenas exportador, mas também doméstico. Até então a apreciação cambial parecia ser, na visão dos economistas próximos ao governo, a grande, senão a única, responsável pelas dificuldades da indústria. Ao longo de 2012, o governo passou a reconhecer a existência de outros fatores, de natureza estrutural, que contribuiriam para o fraco desempenho da indústria não apenas no mercado externo, mas também – e de forma cada vez mais flagrante – no mercado doméstico.

Ficara claro 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 (até então ausente na agenda de

políticas públicas) tema da falta de competitividade e da baixa e pouco dinâmica produtividade da indústria.

Mais além das políticas industriais e comerciais, o tema da produtividade e da competitividade industrial ganhava espaço na agenda de política econômica com a percepção dos limites da estratégia de crescimento baseada na expansão do consumo e com a constatação de que os obstáculos ao crescimento encontram-se antes do lado da oferta do que da demanda.

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): há, em todos os temas da agenda do chamado Custo Brasil, resistências fortes de interesses públicos e privados estabelecidos e não é por acaso que esta agenda – identificada há quase vinte anos – pouco avançou.

O deslocamento de diagnóstico e de foco das políticas não foi suficiente, no entanto, para promover nenhuma inflexão relevante na esfera da política comercial no que se refere à tendência protecionista. Prova disso foi a elevação, no final de setembro de 2012, das tarifas de importação para 100 produtos. A média das tarifas aplicadas aos 100 produtos incluídos na lista antes da Decisão era de 13,7%. Essa média foi elevada para 23,6% - um aumento de cerca de 10 pontos percentuais.

No marco de uma política mobilizada essencialmente por preocupações defensivas, não surpreende que a dimensão negociada de política comercial tenha se mantido em “modo 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 em que 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 do Brasil a partir de 2010.

### **3.2. A política de exportação**

Foco quase exclusivo das políticas de comércio exterior no período imediatamente posterior à eclosão da crise de 2008, o financiamento público foi um dos três eixos da política de exportação na primeira metade do governo Dilma. A ele vieram se juntar, ao longo deste período, as medidas tributárias e algumas iniciativas de facilitação das exportações. Algumas das medidas anunciadas, tiveram sua implementação retardada – ou até mesmo não foram implementadas – em função de resistências burocráticas (leia-se essencialmente a Receita Federal do Brasil) ou de divergências entre órgãos públicos (caso da anunciada criação do Eximbank, nunca concretizada).

#### **Financiamento**

Na área de financiamento às exportações, o BNDES aumentou, pelo menos potencialmente, seu “poder de fogo”, com a inclusão de suas linhas de crédito no Programa de Sustentação do Investimento, beneficiado por sucessivos aportes do Tesouro Nacional para a “equalização” das taxas de juros praticadas. O BNDES introduziu diversas alterações em suas modalidades de financiamento, tornando as condições de crédito mais favoráveis para as empresas exportadoras, através do aumento da participação do Banco nos financiamentos concedidos, extensão de prazos de pagamento dos financiamentos, redução de taxas de juros, etc. Novos programas de pré-embarque foram criados, dando sequência a movimentos ocorridos ainda no governo Lula, buscando adequar a oferta de crédito a perfis de empresas e setores-alvo das políticas.

Apesar de todos estes esforços, o desempenho das linhas de crédito do BNDES, no biênio 2011/2012, registra uma queda significativa em relação ao biênio anterior, a redução se verificando na modalidade de pré-embarque, justamente aquela em que se concentraram as iniciativas do BNDES neste período. Como as operações de pré-embarque respondem pela maioria dos créditos à exportação do BNDES, o desempenho desta modalidade em 2011/2012 “contaminou” fortemente os resultados globais da atuação do Banco em exportação, neste período.

A expansão de recursos públicos como funding para os financiamentos às exportações também se verificou no caso do Proex. Assim, por exemplo, foi criado, em 2011, o Fundo de Financiamento às exportações (FFEX), com recursos de um bilhão de reais, com a finalidade de prover financiamento para as exportações de bens e serviços, de acordo com o Programa de Financiamento às Exportações (Proex). As condições de crédito do Proex Financiamento foram flexibilizadas e os recursos alocados a esta modalidade foram significativamente ampliados, ao mesmo tempo em que o Proex Equalização era ampliado para incluir a fase pré-embarque e percentual de equalização (sobre o valor total) era elevado de 85% para 100%.

Foi autorizada, em agosto de 2012, a criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias (ABGF) para a concessão de garantias contra riscos comerciais em operações de crédito ao comércio exterior com prazo superior a dois anos e outros riscos, políticos e extraordinários, em operações de comércio exterior de qualquer prazo. A agência administrará o Fundo Garantidor de Comércio Exterior. Apesar de a Lei autorizando a criação da ABGF ser de setembro de 2012, até março de 2013 ainda não havia sido assinado o Decreto de criação da agência.

### **Desoneração tributária**

A agenda de política de exportação foi gradualmente ampliada, a partir de 2011, para incluir medidas de desoneração tributária e algumas iniciativas muito pontuais de facilitação das vendas externas. Na área tributária, em que medidas anunciadas pelo governo muitas vezes veem sua implementação frustrada por resistências da RFB, houve algumas evoluções importantes, no governo Dilma, como (i) a alteração nas regras de devolução de créditos tributários às empresas exportadoras; (ii) a ampliação do conceito de “empresa preponderantemente exportadora” - para fins de isenção de impostos na compra de insumos, componentes, partes e peças – e (iii) a instituição do programa Reintegra - Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras.

Entre as medidas de desoneração tributária, a mais relevante foi o Reintegra, regulamentado em dezembro de 2011, que teve como objetivo a devolução dos tributos não recuperáveis incidentes na cadeia produtiva de bens manufaturados destinados à exportação. Para fins de cálculo da restituição, foi estabelecida, pelo Poder Executivo, uma alíquota linear de 3% sobre o valor da receita de exportação de manufaturados. Esse crédito fiscal pode ser utilizado por meio do ressarcimento em espécie ou de compensação de débitos relativos a tributos federais para benefício aplicável a exportações realizadas até 31 de dezembro de 2012.

O benefício aplica-se a uma lista de bens manufaturados no país, de cerca de 8.500 produtos, mas sua concessão está condicionada à exigência de conteúdo local: o conteúdo de insumos importados na cadeia de produção não pode ultrapassar o limite máximo de 40% do preço de exportação para a maior parte dos produtos contemplados, excetuando-se os de maior conteúdo tecnológico, cujo percentual é de 65%. A vigência do programa, originalmente prevista para encerrar-se no final de 2012, foi estendida até o final de 2013.

De maneira geral, o saldo da evolução da política de exportação nos dois primeiros anos do governo Dilma é positivo: aumento da oferta de recursos para o financiamento às exportações, em condições favoráveis, avanços na desoneração tributária das vendas externas e eliminação de entraves burocráticos no manejo de instrumentos financeiros e fiscais traduzem adequadamente a prioridade concedida às exportações neste período.

Ainda é cedo para avaliar os impactos das medidas adotadas sobre o desempenho das exportações, tanto mais que estas também terão sido, no último biênio, forte e negativamente impactadas pelo baixo dinamismo de alguns dos principais mercados externos de produtos manufaturados (que são o alvo dos mecanismos públicos de financiamento).

Apesar das evoluções positivas na política, menos reconfortante – e mais preocupante – é a constatação de que parte não menor das “soluções” encontradas para os problemas tratados é atribuível à mobilização de recursos do Tesouro sob a

forma de aportes diretos, de transferências ao BNDES e de subsídios embutidos em mecanismos como o Reintegra.

### **3.3. A política de proteção**

Mais do que o crescimento das importações – que aumentaram 45% no primeiro biênio do governo Dilma em relação ao biênio anterior – foi a percepção de que a indústria doméstica não estava conseguindo aproveitar o aquecimento da demanda interna para expandir sua produção que orientou a política de proteção nos últimos dois anos. De fato, quando se analisa a estrutura das importações brasileiras, observa-se um discreto aumento da participação de bens de consumo no último biênio em relação ao biênio anterior, o que poderia indicar que a expansão da demanda ocasionada pelo crescimento da renda real do brasileiro estaria levando à substituição da compra de bens de consumo nacionais por importados. Esse aumento é mais notável nos bens de consumo duráveis e dá-se com maior intensidade nas máquinas e aparelhos de uso doméstico e nos automóveis de passageiros.

Mas quando se amplia o horizonte de tempo da análise e se compara a atual distribuição das importações com aquela que vigorava no período pré-crise financeira internacional, verifica-se que houve um aumento significativo da participação dos bens de capital, dos combustíveis e lubrificantes e, principalmente, dos produtos intermediários na pauta de importações. Já os bens de consumo não-duráveis mostraram expressiva perda de relevância na composição dos produtos importados. Ou seja, as importações cresceram, em boa medida, em função das compras externas realizadas pelas indústrias domésticas, que intensificaram a incorporação de bens de capital e produtos intermediários em sua estrutura produtiva.

Essa constatação levou o governo a centrar esforços em políticas de estímulo ao aumento do conteúdo local nacional dos produtos industriais. É também essa constatação que explica o fato de que as medidas de proteção estiveram em grande medida direcionadas para produtos intermediários, o que parece um contrassenso para um país preocupado em melhorar as condições de competitividade da indústria nacional.

### **Medidas tarifárias**

Ao longo de 2011 e 2012 foram implementadas 49 resoluções da CAMEX que alteraram a estrutura tarifária brasileira. A resolução mais relevante foi a elevação das tarifas de importação para 100 produtos, de acordo com Resolução da CAMEX de setembro de 2012 e após um longo processo de consultas públicas. A medida implementou a Decisão 39/11 do Mercosul, que havia sido adotada por iniciativa da Argentina, que autoriza os países a elevar, de forma unilateral, até o limite consolidado na OMC, as alíquotas do imposto de importação por um período de 12 meses, prorrogáveis.

A composição da lista é surpreendente para quem está preocupado com questões de competitividade: com exceção das batatas, talheres e alguns tipos de papéis, os demais produtos da lista são insumos (químicos e siderúrgicos em sua maioria), partes e peças para produtos diversos e bens de capitais. Se essas tarifas já são elevadas em termos absolutos, a comparação com os níveis vigentes em outros países emergentes as torna ainda mais surpreendentes. Na África do Sul, a média das tarifas desses 100 produtos é 5,0%; na China, 7,5%; na Coreia do Sul, 5,1%; na Índia, 8,5%, no México, 4,5% e na Turquia, 3,7%.

A Decisão 39/11 do Mercosul foi complementada pela Decisão 25/12, de julho do ano passado, que ampliou para 200 o número de produtos para os quais o mecanismo de elevação tarifária pode ser aplicado. Um mês após implementar a elevação de tarifas para os 100 produtos, em outubro de 2012, a CAMEX abriu nova consulta pública para receber pleitos de elevação tarifária para os 100 itens adicionais, relativos à Decisão 25/12, apesar das críticas recebidas pela CAMEX por parte de 35 empresas que se manifestaram contrárias ao aumento das tarifas promovido em outubro<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.valor.com.br/brasil/2903510/tarifa-de-importado-tera-consulta-previa>



Na direção oposta, foi criado um expressivo número de ex-tarifários, mecanismo pelo qual o governo reduz temporariamente a alíquota do imposto de importação para bens de capital e de informática e telecomunicações sem similar nacional ou para produtos específicos em razão de desabastecimento interno. Há atualmente em vigência um número superior a quatro mil ex-tarifários.

Embora seja considerada por alguns analistas como um mecanismo de liberalização comercial, a criação de ex-tarifários para bens de capital, informática e telecomunicações, sem similar nacional é, na realidade, uma forma de aumentar a competitividade dos produtos que serão produzidos a partir do investimento realizado incorporando esses bens. Como os bens para os quais são concedidos os ex-tarifários não têm similar nacional, não competem com produtos domésticos, esse instrumento não representa um movimento de abertura comercial.

### **Defesa comercial**

Embora a percepção dominante seja a de que houve um aumento expressivo do recurso a medidas de defesa comercial nos últimos dois anos, a análise desse período mostra que dois aspectos marcam a administração da política de defesa comercial no Brasil nesse período: a preocupação com a complementação do marco regulatório associado aos regimes de defesa comercial – aí incluídos também os aplicáveis aos regimes anti-subsídios e de salvaguardas – e a gestão da pressão por proteção, em função do aumento das importações.

#### *a) Alterações no marco regulatório*

O ano de 2010 marca o início de novas iniciativas com o objetivo de reforço da capacidade de implementação e da eficácia da política de defesa comercial. O arcabouço da regulamentação nacional de defesa comercial vigente no país foi complementado com vistas não só à maior eficácia das medidas adotadas, como no caso das ações antielisão e de controle de origem não preferencial, mas indo além desse objetivo, abarcando medidas na esfera do contingenciamento admi-

nistrativo: anúncios de unificação de ações da Receita Federal e da Secex no monitoramento de importações com vistas ao combate à “concorrência desleal” em setores considerados críticos (brinquedos, têxteis, pneumáticos, máquinas e equipamentos, e eletroeletrônicos, em especial produtos de informática). Assim, a meta de complementação do marco regulatório serviu de meio para a ampliação das medidas de contenção administrativa das importações.

Dentre as alterações no marco regulatório, uma das iniciativas que mais causou polêmica nos meios empresariais foi a implementação de regras para investigações de interesse público<sup>3</sup>. Na prática internacional, a noção de “interesse público”, quando referida a investigações de dumping e de medidas compensatórias, teria por objetivo incluir a análise dos impactos da medida de defesa comercial sobre os preços domésticos dos produtos em questão e sobre os preços a jusante na cadeia de produção, assim como sobre a limitação da competição no mercado interno.

#### *b) Gestão da pressão por proteção*

A valorização do real, somada ao aumento da demanda por proteção nos anos pós-crise financeira internacional, gerou uma pressão do setor privado nacional por abertura de investigações antidumping. A essa pressão correspondeu um maior ativismo governamental: a média bianual de abertura de novas ações cresceu consistentemente, assim como o número de investigações encerradas com medidas aplicadas.

---

<sup>3</sup> Resolução CAMEX nº 13, de 1/3/2012

**Tabela 1**  
**Brasil – Investigações de dumping iniciadas e encerradas com imposição de medidas (2005 – 2012)**

Biênios	N.º de investigações iniciadas	N.º de investigações encerradas	Nº de Investigações encerradas com medidas definitivas aplicadas	(med. def. / n.º de investigações encerradas) em %
2005-06	18	12	3	25%
2007-08	35	23	19	83,3%
2009-10	46	29	20	69,0%
2011-12	63	58	28	48,3%
Total	162	122	70	57,7%

Fonte: DECOM, MDIC. Contagem com base nos pares produto/país de origem.

Mas a proporção entre o número de investigações encerradas e de medidas aplicadas (última coluna da Tabela 1) não apresenta elevação sustentada, sinalizando um esforço de represamento por parte do governo no uso do instrumento da defesa comercial como medida de proteção. De todo modo, quando aplicadas, medidas de defesa comercial geram uma proteção eficaz e de longo prazo, pois dada a falta de regras mais restritivas nos Acordos da OMC para a prorrogação de medidas, os procedimentos de revisão de medidas aplicadas, no máximo a cada cinco anos, geram um índice bastante elevado de prorrogações.

As ações antidumping no Brasil se concentram em setores da indústria de intermediários: no período em análise, 88% das aberturas tiveram como alvo produtos siderúrgicos, químicos, plásticos e borracha, elétricos e mecânicos, metais básicos, minerais, materiais de cimento e matérias primas para a indústria de papel e têxtil e 84% das medidas aplicadas atingiram os mesmos produtos, exceto cimento.

Esses setores são os tradicionais beneficiários da política antidumping em âmbito mundial, tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento – indústrias caracterizadas por altos níveis de custo de capital e investimentos fixos. Embora essa seja uma prática internacional, os efeitos econômicos da elevação do custo da importação desses bens para os usuários industriais desses insumos podem ser significativos.

A pressão por proteção no período mais recente fez com que o Brasil ocupasse, no acumulado do período 2005-junho 2012, o segundo lugar dentre todos os países Membros da OMC em número de ações iniciadas. O País superou não só a Índia como todos os tradicionais usuários do instrumento, passando para o primeiro lugar, quando se analisa o período 2010-junho de 2012. Contudo, do ponto de vista de aplicação de medidas, situa-se em 6º lugar no ranking.

A avaliação da política de defesa comercial no período Dilma sugere que o governo brasileiro reagiu às pressões do setor industrial por maior ativismo nessa área buscando aumentar a eficácia das medidas impostas, intensificando o recurso a medidas de contingenciamento administrativo e ampliando o número de investigações de dumping abertas. O número de investigações encerradas com imposição de direitos antidumping também cresceu, mas, ainda assim, a taxas muito inferiores às observadas para abertura de investigações, o que sugere que as autoridades brasileiras mantêm cautela no manejo do instrumento. Além disso, as pressões inflacionárias renitentes na economia brasileira nos últimos anos têm levado à incorporação dessa dimensão na administração da política comercial. Após a elevação das tarifas de importação para os 100 produtos da lista de exceções temporárias à TEC, o Ministro Guido Mantega ameaçou reduzir as tarifas de produtos que tivessem sofrido “reajustes exagerados de preços”<sup>4</sup>.

### **3.4. Políticas de apoio ao investimento e à produção com impactos potenciais no comércio<sup>5</sup>**

Se a natural divergência de interesses entre setores industriais e as mais recentes preocupações com as pressões inflacionárias, atuaram para frear a utilização da política de importação como instrumento para aumentar a proteção à indústria

<sup>4</sup> <http://estadao.br.msn.com/economia/barbosa-lista-com-redu%C3%A7%C3%A3o-da-tarifa-de-importa%C3%A7%C3%A3o-sair%C3%A1-no-momento-oportuno>.

<sup>5</sup> Esta subseção não pretende cobrir a totalidade das políticas e instrumentos que se poderia incluir na categoria de “política industrial”. Neste sentido não é aqui contemplada a política de inovação, exceto quando instrumentalizada através de linhas de crédito do BNDES.

doméstica, nos dois primeiros anos do Governo Dilma, foi na esfera da política de investimentos que o viés discriminatório em favor da produção local se manifestou com maior intensidade, neste período.

Ao longo dos anos de 2011 e 2012, foram-se definindo os contornos de uma estratégia defensiva, cujo eixo central é a proteção da produção doméstica e o aumento do “conteúdo nacional” dos bens fabricados no Brasil. O corte setorial dos instrumentos de política também se tornou mais nítido, alguns setores sendo claramente discriminados em termos positivos por aqueles instrumentos. O exemplo mais notável é dado pelo setor automotivo, para o qual o governo formulou um novo regime setorial, mas o exame do conjunto de instrumentos mobilizados indica que o setor de bens de capital (incluindo-se aí veículos automotores classificados nesta categoria de bens, como caminhões), de fármacos e alguns setores intensivos em mão de obra também foram mais intensamente beneficiados por mecanismos setoriais de incentivo.

As políticas de investimento e produção têm sido instrumentalizadas em um amplo, diversificado e nem sempre coerente esforço governamental para contrarrestar aquelas evoluções macroeconômicas – até o momento com escassos resultados. Políticas mais nitidamente ofensivas nesta área, como o apoio à formação de “campeões nacionais” e o incentivo à internacionalização de empresas brasileiras – que caracterizaram os governos Lula – não foram descontinuadas, mas parecem perder fôlego sob Dilma, mais por dificuldades operacionais ou por mudanças de contexto do que por orientação estratégica<sup>6</sup>.

Quatro foram os instrumentos de política mobilizados pelo governo Dilma, na área de investimentos e produção:

---

<sup>6</sup> Landim, R. – “Campeãs nacionais” do BNDES patinam – O Estado de São Paulo, 10 de março de 2013. Observe-se, em relação a políticas para incentivar a internacionalização de empresas brasileiras que, muito recentemente, o BNDES anunciou a decisão de transformar seu escritório de representação em Londres em subsidiária operacional com capacidade para efetuar captações no exterior e emprestar recursos diretamente a operações de companhias brasileiras no exterior, em condições mais favoráveis do que ocorre atualmente.

#### *a) Financiamento à produção e ao investimento*

Uma característica central da política de investimentos, na área de financiamento, tem sido o papel desempenhado pela expansão dos créditos do Tesouro Nacional ao BNDES, como subsídio destinado a reduzir, para os tomadores dos recursos do banco, as taxas de juros. Ao longo dos dois primeiros anos do governo Dilma, os recursos disponibilizados pelo Tesouro para financiamento aos investimentos, à produção e à exportação pelo BNDES foram sendo sucessivamente ampliados. De acordo com Mansueto (2013)<sup>7</sup>, o volume de empréstimos do BNDES que pode ser subsidiado com recursos do Tesouro cresceu sete vezes entre 2009, quando foi criado o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), e 2013.

Tais operações entre o Tesouro e o BNDES respaldaram, a partir de 2012, reduções sucessivas de taxas de juros praticadas pelo Banco, que, em alguns casos – como o do PSI Bens de Capital – tornaram-se negativas em termos reais no período mais recente. As taxas de juros do PSI evoluem por baixo do IPCA no período mais recente, acompanhando a evolução da TJLP, que já se tornara negativa em termos reais desde o terceiro trimestre de 2012<sup>8</sup>.

O pano de fundo dos sucessivos aportes de capital do Tesouro ao BNDES, bem como do estabelecimento de condições de financiamento mais favoráveis para os clientes do Banco – chegando inclusive, no período mais recente, à prática de juros reais negativos em certas linhas – tem sido o quadro de baixo crescimento econômico e sobretudo de redução das taxas de investimento da economia, que marcou os dois primeiros anos do governo Dilma.

---

<sup>7</sup> [http://mansueto.files.wordpress.com/2013/03/psi\\_volume.jpg](http://mansueto.files.wordpress.com/2013/03/psi_volume.jpg)

<sup>8</sup> Já o diferencial entre a SELIC e a TJLP, que atingira cerca de 6 pontos percentuais, em meados de 2011, reduziu-se para cerca de 2 pontos percentuais no período mais recente, em função da redução da TJLP, mas principalmente da taxa básica de juros da economia.

### *b) Desoneração da folha de pagamentos*

A medida consiste na eliminação da contribuição patronal do INSS de 20% sobre a folha de pagamentos com compensação parcial de nova alíquota de 1% ou 2% (dependendo do setor) sobre faturamento bruto, excluída receita bruta de exportações. Concebida originalmente como um mecanismo para beneficiar setores intensivos em mão de obra, como confecções, calçados e artefatos de couro, móveis e software, a desoneração da folha de pagamento das empresas foi sendo gradualmente estendida a outros setores, em boa medida em função de mudanças operadas pelo Legislativo nas regras propostas pelo Executivo<sup>9</sup>.

### *c) Regimes setoriais de investimento*

É nesta área de política – combinada com a de financiamento público ao investimento através do BNDES – que os grandes objetivos de política industrial do governo Dilma parecem estar sendo operacionalizados: aumento do conteúdo nacional, reversão daquilo que se percebe no governo como “perda de densidade” de certas cadeias produtivas, etc.

Os mais relevantes regimes setoriais de investimento implementados durante o governo Dilma voltam-se para setores ou linhas de produtos dominados por empresas de origem estrangeira, ou seja, acabam sendo regimes de atração de investimentos externos, focados em setores específicos.

É o caso, por exemplo, do regime definido em junho de 2011 para a produção de tablets no país, através da regulamentação do Processo Produtivo Básico para estes bens, estabelecendo percentuais crescentes anuais de nacionalização para

---

<sup>9</sup> Anunciada como um instrumento para a melhoria da competitividade das empresas brasileiras incluídas no regime, muitas delas podem sofrer aumento em sua carga tributária. A questão central é que a lei determina que as empresas dos setores contemplados substituam a contribuição de 20% sobre a folha de pagamentos pelo recolhimento de 1,55 a 2,5% sobre o faturamento bruto. Portanto, o benefício depende da relação entre a folha de pagamentos e a receita bruta das empresas.

os seus componentes – variando de 20% a 80% (95% para placa-mãe) até 2014 e estendendo os incentivos fiscais da Lei de Informática (redução do IPI) para a sua produção no Brasil.

Mas sem dúvida o exemplo mais completo de regime setorial de investimento adotado no governo Dilma é o novo regime automotivo. Trata-se aí também de exemplo de discriminação positiva setorial, já que o setor automotriz vem sendo, desde 2010, o alvo privilegiado das medidas governamentais voltadas para impulsionar o crescimento (a isenção do IPI sendo a medida mais conhecida adotada 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<sup>10</sup>.

A implementação do novo regime se deu através de dois movimentos. O primeiro, datada de setembro de 2011, instituiu nova política de incentivo à produção e de proteção comercial à indústria automotiva brasileira por meio da isenção em relação à elevação em trinta pontos percentuais das alíquotas do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2012. O objetivo da medida foi explicitamente a defesa da produção doméstica e a atração de novos investimentos para o setor.

O segundo movimento, de outubro de 2012 complementa o anterior e se concretiza através do estabelecimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Inovar-Auto. O programa tem como principal característica a concessão de benefícios tributários

---

<sup>10</sup> Registre-se que o setor foi alvo de um contencioso comercial entre Brasil e México, que terminou com alterações no sistema de distribuição de cotas e na restrição no valor das importações brasileiras de automóveis mexicanos com isenção tarifária.

aos produtores nacionais, condicionada ao cumprimento de exigências de conteúdo local e à realização de dispêndios e atividades de pesquisa tecnológica, com cronograma de etapas de manufatura até dezembro de 2017.

#### *d) Compras governamentais*

A decisão de conferir preferência a produtores domésticos de bens e serviços em compras governamentais do governo federal foi anunciada em maio de 2010, no último ano do governo Lula. A preferência seria de até 25% para produtores nacionais nas compras governamentais. Na regulamentação da decisão, em agosto de 2011, definiu-se que o foco da medida estaria nos setores de saúde, defesa, têxtil e confecções, calçados e tecnologia da informação e comunicação. Em novembro do mesmo ano, foram publicadas as regras para controle de origem dos bens e serviços com vistas à aplicação da margem de preferência estabelecida.

### **3.5. Medidas aplicadas aos fluxos de capitais**

O objetivo das medidas de controle dos fluxos de capital direcionados ao Brasil, que começaram a ser adotadas no final de 2010 – antes, portanto, do início do governo Dilma – era mitigar as tendências à apreciação do real, associada pelo Ministro da Fazenda à “guerra cambial” entre os principais atores da economia mundial e então identificada pelos formuladores de política econômica como a causa principal dos problemas enfrentados pela indústria doméstica<sup>11</sup>.

Assim, entre outubro de 2010 e julho de 2011, o governo brasileiro anunciou diversas iniciativas com o objetivo de conter a valorização do real, como aumentos sucessivos na alíquota do imposto sobre operações financeiras (IOF) incidente sobre a entrada de capital estrangeiro, além de decisões de política monetária e da entrada em operação do Fundo Soberano do Brasil (FSB).

---

<sup>11</sup> O Ministro da Fazenda apresentou proposta de incorporação no Plano de Ação do G20 do direito de os emergentes imporem controles de capital para se protegerem de “enormes” influxos de capitais.

À medida que o diagnóstico das razões das dificuldades enfrentadas pela indústria evoluía dentro do governo, com a apreciação cambial perdendo o protagonismo que lhe era atribuído no diagnóstico dominante no início de 2011, as medidas de controle dos fluxos de capitais começaram a ser flexibilizadas. O segundo ano do governo Dilma foi então caracterizado, nesta área, pela reversão das tendências que haviam dominado o ano de 2011.

### **3.6. A política comercial negociada**

Em um contexto marcado por políticas comerciais e industriais voltadas para mitigar os efeitos da “guerra cambial”, aumentar o conteúdo local das cadeias produtivas nacionais e estimular a produção industrial doméstica, o espaço para as negociações comerciais internacionais foi, naturalmente, limitado. Mas, além dos condicionantes econômicos e das prioridades de política industrial, o “encolhimento” do espaço das negociações comerciais na agenda brasileira acompanhou a perda de protagonismo da política externa brasileira no governo Dilma.

Apesar da reduzida atividade nesse campo, gestão da política comercial negociada no último biênio registrou três movimentos que merecem registro e que são reveladores do espaço que ocupam os acordos comerciais na agenda governamental brasileira:

#### *a) A suspensão do Paraguai e o ingresso da Venezuela no Mercosul*

Ao suspender o Paraguai – sob a alegação de que o processo de impedimento do presidente Lugo violou o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático – e em ato contínuo aprovar o ingresso da Venezuela no Mercosul – processo que ainda não havia sido concluído à espera da aprovação do Congresso paraguaio – os presidentes dos países Membros do bloco deixaram claro o viés político que orienta a tomada de decisões do bloco.

Enquanto isolava politicamente um país vizinho com o qual tem uma complexa e

importante agenda de interesses, o Mercosul trazia para o bloco um outro vizinho que tem prioridades econômicas muitas vezes distintas e divergentes dos atuais membros e que terá dificuldades para se incorporar plenamente a um esquema regional que já vem há alguns anos apresentando sinais de fadiga.

#### *b) Cotas para importação de automóveis do México com preferências tarifárias*

Em mais uma demonstração das prioridades domésticas, no início de 2012 o governo brasileiro demandou a revisão do acordo de preferências tarifárias que o Brasil mantém com o México para produtos do setor automotivo (Acordo de Complementação Econômica Nº 55- ACE 55). O pedido foi motivado pelo expressivo crescimento das importações de automóveis mexicanos após a implementação dos benefícios concedidos pelo governo brasileiro para o setor automotivo, em setembro de 2011. A decisão de limitar as exportações mexicanas com benefício de isenção de impostos tornou ainda mais distante a possibilidade de negociações comerciais bilaterais mais abrangentes, embora a presidente Dilma tenha afirmado que buscaria uma reaproximação com o novo presidente do México, Enrique Peña Nieto.

#### *c) Negociações para o acordo entre Mercosul e União Europeia*

Retomadas em maio de 2010, após seis anos de paralisação, as negociações entre os dois blocos não avançaram senão marginalmente desde então. No segundo semestre de 2012 os negociadores dos dois blocos concordaram que seria impossível avançar sem passar à fase de intercâmbio de ofertas.

Em setembro de 2012, a Secretaria de Comércio Exterior decidiu abrir consulta pública com o objetivo de atualizar a posição do setor privado brasileiro sobre as negociações birregionais. Embora o resultado da consulta não seja público, a preparação da oferta brasileira parece estar sendo conduzida com cautela. Os setores mais ligados ao agronegócio mantêm interesse na abertura do mercado europeu, mas têm sido pouco vocais. Já a maioria do setor industrial vê o acordo com reservas. Não é provável que haja mobilização interna suficiente para a apresentação

de uma oferta de liberalização agressiva por parte do Brasil. Mais difícil ainda é imaginar uma oferta conjunta do Mercosul – a Argentina não demonstra disposição de avançar nesse sentido até o final de 2013.

A percepção de isolamento do país frente aos movimentos de retomada de grandes acordos comerciais no mundo incomoda alguns segmentos da comunidade de relações internacionais no país, mas não parece ser suficiente para fazer mover os atores relevantes em direção a uma agenda de liberalização comercial negociada mais ofensiva. As preocupações defensivas, voltadas para a proteção da produção nacional e para políticas de conteúdo local, são dominantes e não são compatíveis com um engajamento mais efetivo do Brasil no mundo dos acordos comerciais.

## 4. Conclusões e perspectivas

O governo Dilma Rousseff chega à metade do seu mandato dando mostras de intenso ativismo na área de política comercial e de política de investimentos e produção. Na realidade, o ativismo do atual governo apenas consolidou e amplificou o segundo movimento – já esboçado sob Lula, no final de seu segundo mandato – de resposta à crise que eclodiu em 2008.

Nosso balanço “de meio de caminho” das políticas comercial e de investimentos e produção do governo Dilma ressalta cinco características destas políticas:

- **a prioridade permanente** - a preocupação central destas políticas foi, durante todo o período, o desempenho da indústria. Esta prioridade já havia emergido ao final do governo Lula, mas foi reforçada com Dilma. A estratégia defensiva explicitada pela política de proteção tarifária e não tarifária, o uso das compras governamentais como instrumento de política e o ativismo do BNDES no apoio aos investimentos e à produção são manifestações desta clara prioridade de política.
- **o diagnóstico mutante** - o diagnóstico governamental acerca dos fatores res-

ponsáveis pelo fraco desempenho e baixa competitividade da indústria brasileira evoluiu significativamente, ainda que esta evolução não seja explicitamente admitida pelo governo. No início do seu mandato, o governo Dilma atribuía ao câmbio a origem dos problemas de competitividade da indústria. Desvalorizado o câmbio e não tendo o desempenho da indústria reagido nem no plano doméstico, nem nas exportações, o diagnóstico voltou-se para outros fatores, relacionados aos custos de produção da indústria, às deficiências e aos custos de utilização da infraestrutura de transportes e energia, enfim àquilo que, em outra época, se denominava “Custo Brasil”.

O governo atacou o problema, através de desonerações seletivas da folha de pagamento da indústria, redução manu militari dos custos de energia, adoção de uma nova política para os portos (esta ainda não implementada) e concessão à iniciativa privada de alguns dos principais aeroportos do país. A evolução no diagnóstico é, sem sombra de dúvidas, muito positiva, mas seus resultados têm estado muito aquém do desejável, em função da falta de clareza dos modelos de concessão e da instabilidade nas regras adotadas.

- **a discriminação como método** - esta terceira característica diz respeito ao fato de que os problemas de competitividade da indústria têm sido atacados através de mecanismos e instrumentos cujo traço mais nítido é o foco setorial e o decorrente caráter discriminatório (do ponto de vista das relações inter-setoriais) dos incentivos e da proteção que materializam a política comercial e de investimentos e produção.

Os exemplos mais notáveis aqui 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 têm custos elevados para outras indústrias produtoras de bens finais, cuja competitividade doméstica e externa se vê crescentemente comprometida.

- **a despreocupação com os custos** - a aparente desatenção em relação aos custos das políticas adotadas é a quarta característica saliente do governo Dilma nesta área. As seguidas injeções de recursos do Tesouro no BNDES para que este reduza taxas de juros – em muitos casos já hoje negativas, em termos reais – parecem ser vistas como uma sequência de decisões cujos custos para a sociedade seriam irrelevantes. Além disso, como comentado acima, políticas de proteção a setores específicos geram custos elevados para setores usuários dos produtos protegidos e comprometem sua competitividade. Tais custos parecem ser ignorados pelo governo.
- **a desimportância do mundo** – a quinta e última característica do governo Dilma nesta área de política é a irrelevância da dimensão propriamente externa das políticas. Aqui, a novidade – que se explicita a partir do segundo semestre de 2011 – é o crescente distanciamento do Brasil em relação às regras comerciais da OMC: o novo regime automotivo é a principal manifestação desta tendência, que também aparece em políticas de conteúdo nacional voltadas para a atração de investimentos.

Menos nova é a irrelevância atribuída à agenda de negociações comerciais no menu de políticas do Brasil. Os governos Lula promoveram o esvaziamento das agendas de negociação comercial, como resultado da submissão destas a objetivos e visões políticas que valorizam as relações Sul-Sul (sem por isso gerar qualquer resultado na esfera das negociações comerciais) e evitam tratativas com os países desenvolvidos. Sob Dilma, as negociações comerciais não fizeram sequer parte do menu de políticas: não houve qualquer novo acordo concluído e as negociações com a União Europeia – única frente de negociações em andamento – são tratadas com baixíssima prioridade. A gestão da crise com o Paraguai e do concomitante ingresso da Venezuela no bloco mostrou a ausência de estratégias e o elevado grau de improvisação do governo brasileiro nessa área.

A desimportância do mundo aparece também nas opções de política industrial: 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 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.

O que veremos nos dois anos restantes do mandato do governo Dilma, na área de políticas comercial e de investimentos e produção? Provavelmente mais do mesmo, se tomarmos como base o quadro atual e a ele agregarmos o fato de que o calendário eleitoral atizará a criatividade dos formuladores de política.

No atacado, assistiremos muito provavelmente ao encurtamento do horizonte temporal que serve de referência à formulação de políticas: a busca de resultados imediatos se sobreporá mais e mais a preocupações com os efeitos e impactos não imediatos – entre os quais os custos – das políticas adotadas. No varejo, esforços adicionais focados em setores específicos e pautados pelo diagnóstico implícito de que a competitividade da indústria depende de avanços na agenda do Custo Brasil, mas dificuldades de implementação de boa parte desta agenda em função dos compromissos e da visão de política do PT e seus aliados.