

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais

**POLÍTICAS INDUSTRIAIS: Desafios, diagnóstico e perspectivas para o futuro
da indústria brasileira.**

Gustavo Rezende Costa Frazão

Daniel Teodoro Clarindo Tristão

BELO HORIZONTE
2017

Gustavo Rezende Costa Frazão

Daniel Teodoro Clarindo Tristão

POLÍTICAS INDUSTRIAIS: Desafios, diagnóstico e perspectivas para o futuro da indústria brasileira.

Trabalho apresentado ao Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais com o objetivo de adquirir créditos para a disciplina de Organizações Industriais.

Prof.: Daniel Italo Richard Furletti.

**BELO HORIZONTE
2017**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	04
2. POLÍTICA INDUSTRIAL E SEUS DESAFIOS	05
2.1. Políticas Horizontais e Setoriais	06
2.2. Incentivos fiscais.....	06
2.3. Monopólio natural	06
2.4. Fomentação da concorrência e políticas antitruste	07
3. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	09
3.1. Políticas industriais durante a década de 90	09
3.2. Políticas industriais no século XXI	12
4. MAPA ESTRATÉGICO INDUSTRIAL – CNI.....	13
5. PERSPECTIVAS PARA A INDÚSTRIA BRASILEIRA	15
6. REFERÊNCIAS	16

1. INTRODUÇÃO

A política industrial é uma ferramenta política muito importante para promover o desenvolvimento de economias emergentes – como é o caso da brasileira – e o aumento do bem-estar social como um todo. Se bem orientada e com parcimônia, estas políticas tendem a tornar o país mais competitivo no mercado internacional, aumentar a eficiência e produtividade ao longo dos anos e, também, eleva os critérios relacionados com a industrialização sustentável.

O Mapa Estratégico da Indústria formulado pela CNI é fundamental para orientar as políticas voltadas para o setor industrial uma vez que serve como veículo de diálogo entre a indústria e o governo. Nele participam dezenas de empresas de diversificados setores; centenas de acadêmicos, executivos, empresários, representantes de associações e federações. O mapa é formulado com base para a década seguinte e encontra-se em sua segunda edição (2013-2022)¹.

A apresentação do presente trabalho consiste em definir o que é política industrial, analisar o panorama das políticas industriais no Brasil em sua história contemporânea, fazendo seu diagnóstico, apresentando os principais desafios a serem superados, bem como analisar as perspectivas para o futuro quanto ao cumprimento dos objetivos de política industrial definidos pelo Mapa estratégico da Indústria da Confederação Nacional da Indústria - CNI².

¹ Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/mapa-estrategico-da-industria-2013-2022/>>. Acesso em 23 de nov. 2017.

² A Confederação Nacional da indústria – CNI é a principal representante do setor industrial brasileiro. Considerado o maior órgão patronal sindical da indústria e existe desde 1938. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/conheca-cni/>>. Acesso em 23 de nov. 2017.

2. POLÍTICA INDUSTRIAL E SEUS DESAFIOS

Entende-se por políticas industriais os conjuntos de medidas adotadas pelo setor público que fomentam o desenvolvimento do setor produtivo industrial promovendo as bases pertinentes e adequadas para este desenvolvimento. Podemos citar, como exemplo: políticas voltadas para incentivos fiscais para o setor; subsídios; infraestrutura; investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); investimento em tecnologia e softwares; parceria público-privada (PPP); linhas de crédito e financiamento e zonas francas de processamento para exportação (ZPE) (GUIMARÃES, 1996).

Adicionalmente à estes conjuntos de medidas, se faz necessário a manutenção das condições econômico e políticas relativos a um cenário de estabilidade econômica como: equilíbrio das contas públicas, capacidade de poupança, controle inflacionário, concessão de serviços públicos; bem como a promoção de eficiência na produção que são causados por políticas de concorrência e medidas antitruste, proteção ao consumidor e regulamentações sob monopólios naturais (GUIMARÃES, 1996).

Vale a pena, também, ressaltar a importância da tecnologia, inovação e o comércio exterior para as políticas industriais. A tecnologia e a inovação são um fator competitivo relevante para o processo produtivo, uma vez que elas tem a capacidade de determinar a competitividade da indústria em âmbito doméstico e internacional. Portanto, fomentar políticas que apoiem a criação e o desenvolvimento de tecnologias se mostra peça fundamental para o processo de desenvolvimento da indústria (GUIMARÃES, 1996).

Em uma economia cada vez mais globalizada com grande circulação de produtos e serviços em âmbitos internacionais, o comércio exterior é considerado uma peça-chave nas políticas industriais. Assim como a tecnologia e inovação, o comércio exterior deve ser fomentado, na medida que, proporcione maior volume de comércio de produtos e serviços com outros países (GUIMARÃES, 1996).

2.1. Políticas Horizontais e Setoriais

Nas políticas horizontais, são tomadas ações de natureza geral que causam reflexos positivos sobre os condicionantes sistêmicos e assim geram aumento da competitividade. Os maiores obstáculos para estas políticas são considerados consensuais entre os agentes que se baseiam na precariedade em: infraestrutura, financiamento, serviços públicos e sistema educacional (GUIMARÃES, 1996).

Quanto às políticas setoriais são aquelas de natureza específica do setor, ou seja, são aquelas políticas definidas para o âmbito do setor industrial estritamente. Atualmente, os maiores desafios das políticas setoriais estão associados na própria articulação dos objetivos centrais e o design dos instrumentos e mecanismos a serem colocados de forma mais definida (GUIMARÃES, 1996).

2.2. Incentivos fiscais

Os incentivos fiscais são benefícios oferecidos pelo setor público para o setor privado. O principal intuito dos incentivos fiscais são estimular a atividade econômica, por meio de desconto, isenção ou compensação que aliviam a carga tributária. Levando em consideração outros países, o Brasil é considerado um estado que promove muitos incentivos fiscais (HAY, 1997).

2.3. Monopólio natural

O monopólio é uma ineficiência de mercado, no entanto, algumas vezes este se mostra necessário. Alguns setores da economia, como serviços de distribuição de água e esgoto, energia, gás, postal, entre outros, são concedidos monopólios naturais, isto é: uma exclusividade na prestação da atividade concedida pelo governo. A inviabilidade estrutural, o alto investimento inicial e os

baixos custos fixos e variáveis, tornam este tipo de mercado favorável a este tipo de monopólio (VARIAN, 2003).

Um grande desafio frente aos monopólios naturais são as políticas de regulamentação. Não existe coordenação entre as unidades políticas na aplicação destas políticas sendo colocadas de forma fragmentada entre os órgãos das unidades federativas. Contudo, existe uma necessidade de promover um controle estatal adequado que possa regular estas atividades de forma eficiente (HAY, 1997).

2.4. Fomentação da concorrência e políticas antitruste

A concentração de mercado é uma forma de ineficiência e deve ser combatida com políticas de concorrência e antitruste. O não combate a concorrência favorece o aparecimento de cartéis, monopólios e barreiras de entrada. Ao promover a concorrência, a eficiência é ampliada mediante a propensão de adoção melhores técnicas e produção e inovações que melhoram as capacidades produtivas das empresas às tornando mais competitivas no mercado em geral.

O CADE³ é a autarquia estatal que tem como missão principal zelar pela livre concorrência de mercado, combatendo cartéis, práticas abusivas e concentrações de mercado (HAY,1997). Criado em 1994, pela lei nº 8.884/94, revogada para a atual Lei nº 12.529/2011, o CADE está vinculado ao Ministério da Justiça e, no âmbito executivo é o principal responsável por investigar e decidir sobre matérias concorrenciais, além de fomentar e perpetuar a livre concorrência de mercado⁴.

Atualmente, neste âmbito, o maior desafio está na dificuldade enfrentada na coordenação entre as agências regulatórias e defesa da concorrência, na regulação setorial e nas configurações institucionais. A não coordenação causa custos de transação, que por sua vez, causam ineficiência de mercado.

³ Sigla para: Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

⁴ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em 23 de nov. 2017.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Neste presente capítulo, dividimos a análise da política industrial contemporânea em duas partes, sendo: As políticas indústrias durante a década de 90 e do início do século XXI até os últimos governos.

3.1. Políticas industriais durante a década de 90

No início da década de 90, o governo brasileiro realizou uma ruptura de modelos industriais se diferenciando do modelo que representou o processo de industrialização do país até o fim da década de 80. Essa ruptura possibilitou a criação de um modelo industrial diversificado, integrado e relativamente moderno em comparação ao padrão internacional vigente à época (LYRA, 1996).

Sobre este modelo industrial da década de 90 é importante destacar:

a) Liberalização das importações

Vários regimes especiais existentes foram eliminados, a totalidade das restrições não tarifárias e a redução das alíquotas ad valorem do Imposto de Importação.

TABELA 1
Brasil: Alíquotas de Importação

(Em porcentagem)					
Período	Média*	Moda	Mediana	Intervalo	Desvio-Padrão
1990	32,2	40	30	0-105	19,6
Fev./91	25,3	20	25	0-85	17,4
Jan./92	21,2	20	20	0-65	14,2
Out./92	16,5	20	20	0-55	10,7
Jul./93	14,0	20	20	0-40	8,2
Jul./95	12,6	2	14	0-20**	9

Fonte: MICT/Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

Notas: *Aritmética simples.

** Exceção: Automóveis e eletrodomésticos = 70% e calçados esportivos (tênis) = 62%.

Segundo a tabela 1 acima, retirada do TD: 413 – mai/96, A política industrial brasileira: mudanças e perspectivas do autor Flávio Tavares de Lyra, a média das alíquotas de importação reduziu de 32,2% em 1990 para 12,6% em jul/95.

b) Desestatização

A privatização de empresas estatais resultou em um aumento de eficiência na produção industrial. Tal política resultou em um de recursos financeiros do Estado e reorientou a ação do Estado para a produção de bens e serviços públicos. (LYRA, 1996).

Entre os anos de 1991 e 1994, foram vendidas 30 empresas estatais que atuavam em segmentos básicos da indústria como aço, petroquímicas e fertilizantes. (LYRA, 1996).

c) Produtividade e Qualidade

Com a pressão gerada pela abertura comercial para o exterior, o sistema industrial brasileiro passou por uma verdadeira revolução na sua organização e gestão, com expressivos resultados em termos de aumento da produtividade da mão-de-obra e outros aspectos. (LYRA, 1996).

d) Tratamentos ao capital estrangeiro

“Muito embora, tradicionalmente, o Brasil possa ser considerado um país dos mais receptivos aos investimentos diretos estrangeiros, permanecia em sua legislação, até recentemente, algumas restrições a esses capitais, que vem sendo progressivamente eliminadas, como reflexo da nova política industrial. As principais mudanças já introduzidas na legislação, ou em fase avançada de aprovação no Congresso Nacional, constam no quadro 1.” (LYRA, 1996).

QUADRO 1
Brasil: Recentes Mudanças nos Impostos e na Regulação dos
Investimentos Diretos Estrangeiros

	Mudança	Atos Legais / Ano
Imposto de Renda Suplementar	Eliminada a taxa de 40% - 60% sobre os dividendos em excesso a 12% do capital	Lei nº 8 383 / 91
Imposto de Renda sobre a Remessa de Dividendos	Redução da taxa de 25% para 15%	1993
Imposto de Renda sobre Lucros Líquidos	Eliminada	Lei nº 8 383 / 91
Proibição do pagamento de <i>royalties</i> e assistência técnica por subsidiárias às matrizes	Eliminada	Lei nº 8 383 / 91
Registro de receitas financeiras como capital estrangeiro	Eliminada	Carta Circular — BACEN nº 2 266 / 92
Proibição temporária de remessa de dividendos anteriormente à atualização do registro no Banco Central	Eliminada	Carta Circular nº 2 165 / 91
Reserva de mercado para empresas nacionais em indústrias de informática	Eliminada	Lei nº 8 248 / 91
Discriminação contra empresas estrangeiras em termos de incentivo; tratamento preferencial em compras públicas; e investimentos (proibição) em mineração e energia elétrica	Aprovada a eliminação (Câmara e Senado) *	1995
Monopólio estatal em comunicações	Aprovada a eliminação (Câmara e Senado) *	1995
Monopólio estatal sobre a exploração de gás canalizado	Aprovada a eliminação (Câmara e Senado) *	1995
Monopólio estatal do petróleo e do gás natural	Aprovada a contratação com empresas privadas (Câmara) *	1995

Nota: *Emenda Constitucional.

e) Apoio as exportações

O foco do novo modelo de política industrial é o aumento das exportações em termos de participação nas exportações internacionais. Foi dada as empresas exportadoras a isenção do Imposto sob Produtos Industrializados (IPI) e foi criado o Programa de Financiamento de Exportações (PROEX), destinado a equalizar as taxas de juros aplicadas aos créditos concedidos às exportações no mercado internacional. (LYRA, 1996).

f) Implementação do MERCOSUL e negociação de outros acordos comerciais

A criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) levou um significativo aumento das relações comerciais entre os países membros. O valor negociado saltou de US\$8,2 bilhões, em 1990 para US\$21 bilhões, em 1994 (LYRA, 1996).

3.2. Políticas industriais no século XXI

A política industrial do século XXI foi baseada em seu início por grandes investimentos do BNDES que eram bancados por endividamento do governo brasileiro. É necessário discutir se os benefícios sociais dessa estratégia são maiores que os benefícios privados e discutir quais são os meios de controle das empresas incentivadas (ALMEIDA, 2009).

Em 2009, o governo federal emprestou R\$100 bilhões ao BNDES e, para 2010, foi confirmado mais um empréstimo de R\$80 bilhões. A fonte de recursos mais importante do BNDES é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, em 2009 tinha déficit em caixa e não podia aumentar os empréstimos além do limite constitucional (40% de sua arrecadação anual) (ALMEIDA, 2009).

Este tipo de política, trouxe benefícios as empresas que receberam tal incentivo do BNDES e foram positivas para o saldo do balanço comercial mas nunca sinalizou que era a política certa para tornar o Brasil um país mais inovador (ALMEIDA, 2009).

BRASIL MAIOR

O Plano Brasil Maior (PBM), anunciado em agosto de 2011, congregou e articulou os esforços de política industrial do Governo Federal para o período de 2011-2014, com o foco em estimular a inovação e competitividade da indústria brasileira.

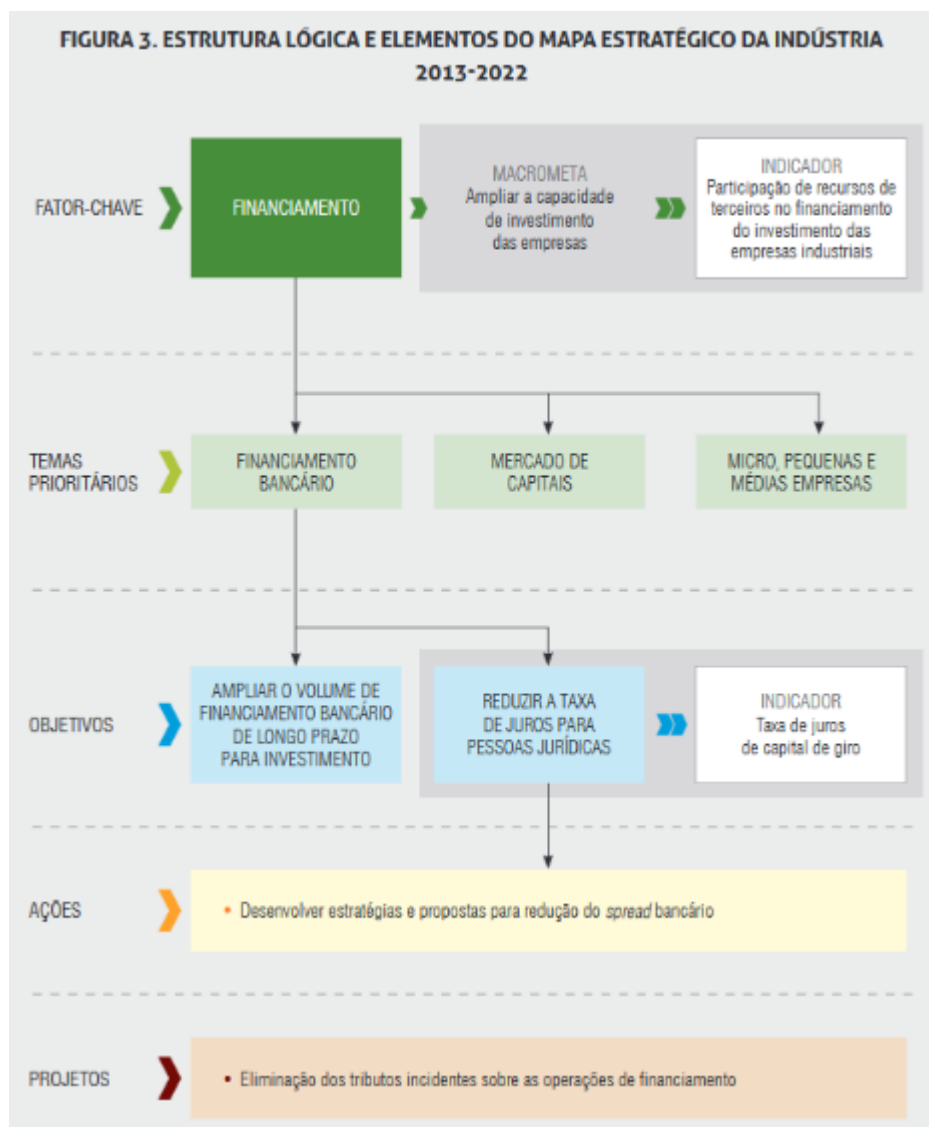
O plano estabeleceu um conjunto inicial de 35 medidas, em sua maioria de caráter sistêmico que foram implementadas ao longo do período de 2011-2014 a partir de diálogos com o setor produtivo. Entre elas, destacam-se:

1. Desoneração dos investimentos e das exportações;
2. Ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações;
3. Aumento de recursos para inovação
4. Aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação
5. Estímulos ao crescimento de pequenos e micro negócios;
6. Fortalecimento da defesa comercial
7. Criação de regimes especiais para agregação de valor e da tecnologia nas cadeias produtivas;
8. Regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país.

4. MAPA ESTRATÉGICO INDUSTRIAL – CNI

Em 2005 aconteceu o Fórum Nacional da Indústria da CNI, onde organizações e empresário discutiam sobre o futuro da indústria brasileira. Ao fim de 6 meses de trabalho foi definido o Mapa Estratégico da Indústria.

O mapa estratégico industrial nos informa o caminho que a indústria e o Brasil devem percorrer na próxima década para aumentar sua produção e eficiência e obter um alto grau de competitividade sempre respeitando os critérios de sustentabilidade.



Fonte: Mapa estratégico da indústria (2013-2022). 2. ed. – Brasília: CNI, 2013 pag. 25

5. PERSPECTIVAS PARA A INDÚSTRIA BRASILEIRA

As empresas brasileiras pouco se dedicam a P&D, suas inovações são praticamente para obter melhoras em produtos e processos e não registram muitas patentes. A política sozinha não pode reverter esse quadro mas pode ter uma grande força, desde que seja pensada e planejada a médio e longo prazo, com medidas corretivas em seu rumo (CORDER, 2006).

Outra necessidade encontrada é a de se ter transparência no uso dos recursos destinados a P&D. Atualmente pouco se sabe o que ocorre com grande parte dos recursos que foram arrecadados pelas leis que criaram os fundos setoriais (CORDER, 2006).

Em uma perspectiva macroeconômica, as políticas de financiamento para estimular a competitividade, as exportações e o crescimento econômico apoiado em inovações tecnológicas, como as economias atuais estão fazendo, precisam se completar com outras políticas para um maior sucesso, como as de desenvolvimentos sociais e as setoriais. Essa composição de políticas tem a necessidade de um maior financiamento do que o visto hoje por fundos setoriais, seria necessário contar com agentes financiadores do setor privado (CORDER, 2006).

6. REFERÊNCIAS

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação**, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_409.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

GONÇALVES, Robson R. **A Política Industrial em uma Perspectiva de Longo Prazo**, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0590.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

HAY, Donald A. **Política Industrial no Brasil: Um Quadro de Referência**, 1997. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/118>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

LYRA, Flavio Tavares de. **A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas**, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0413.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Brasil Maior**, 2011. <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/oplano/brasilmaior/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Mapa Estratégico da Indústria – 2007/2015** – CNI. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C2CD648A0.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

VARIAN, H. **Microeconomia: Princípios Básicos**, 7ª. Ed. São Paulo: Campus, 2003.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em 23 de nov. 2017.

BNDES. **Plano Brasil Maior.** Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/plano_brasil_maior.html>. Acesso em 01 de dez. de 2017.

ALMEIDA, Monsueto. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1452.pdf>. Acesso em: 01 de dez. de 2017.

CORDER, Solange. **Políticas de inovação tecnológica no Brasil: experiência recente e perspectivas**, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1244.pdf>. Acesso em: 01 de dez. de 2017.