

ISSN 0103-9466

# CE Textos para discussão

196

**Alcance e lacunas da nova  
política industrial**

*Julio Gomes de Almeida*

Out. 2011

Instituto de Economia  
UNICAMP



## **Alcance e lacunas da nova política industrial**

Julio Gomes de Almeida<sup>1</sup>

### **Introdução**

O Plano Brasil Maior, lançado em agosto, estabelece a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do período do novo governo (2011-2014). Segundo suas próprias palavras, “focalizando o estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo, o país se organiza para dar passos mais ousados em direção ao desenvolvimento econômico e social.” Com o PBM, o governo dá continuidade aos dois planos anteriores do mandato do Presidente Lula: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003-2007) e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010).

O lançamento do PBM foi oportuno, já que o setor industrial não vive um bom momento. De fato, a indústria não cresceu desde o auge anterior à grande crise internacional de setembro de 2008. A crise causou forte declínio no setor, seguido de recuperação ao longo de 2009 e em parte de 2010, o que recolocou o nível de produção no patamar anterior à crise. Considerando esses dois movimentos, na média dos últimos três anos a indústria brasileira virtualmente não saiu do lugar. Um colapso de competitividade dos setores produtivos nacionais devido à valorização do real, aliado a uma intensificação sem precedentes da concorrência mundial por mercados dinâmicos como é o mercado brasileiro, responde pela estagnação industrial. Os sinais de agravamento do quadro financeiro e de crescimento econômico das economias industrializadas podem prejudicar ainda mais o crescimento da economia brasileira que já sofria um desaquecimento devido ao fraco desempenho manufatureiro.

Outro ponto relevante, com o PBM o novo governo dá uma demonstração de que atribui ao setor industrial um decisivo papel na promoção do desenvolvimento do país. Daí o empenho em transformar em ações relevantes os três pilares sobre os quais se apóia a nova política industrial: a) ampliação dos estímulos ao investimento e à inovação; b) adoção de medidas para a área do comércio exterior; e c) ações para a defesa da indústria e do mercado interno.

---

(1) Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

Dentre as principais medidas do Plano Brasil Maior, algumas delas têm dimensão pioneira, como nos casos da desoneração da folha de salários e do programa Reintegra para os exportadores. O Plano ainda introduz novidades importantes nos temas do financiamento ao investimento e à inovação e na regulamentação da preferência à produção nacional em compras governamentais. Em suma, seus pontos fortes são: pioneirismo em algumas ações, avanços na desoneração do investimento e exportação, expressiva contribuição do financiamento do BNDES e FINEP para o investimento e inovação e regulamentação do mecanismo de compras governamentais.

O texto que se segue procura analisar as medidas do PBM em duas dimensões. A primeira é a da pertinência e da capacidade das ações corresponderem aos objetivos pretendidos. São feitas considerações sobre cada “bloco” de ações do Plano, avaliando as políticas anunciadas. A segunda é mais crítica: procura distinguir as lacunas na concepção do Plano Brasil Maior, as quais, segundo nosso ponto de vista, podem comprometer em termos mais profundos a nova rodada da política industrial brasileira no objetivo maior de toda política industrial que é transformar para desenvolver a estrutura industrial.

## **1 Alcance das Medidas do PBM**

**Estímulos ao Investimento e à Inovação - Desoneração Tributária.** As medidas nessa área consistem em: a) prorrogação da redução de IPI sobre itens de bens de investimento adotada quando da crise, por mais 12 meses; b) redução do prazo para devolução dos créditos do PIS /Cofins sobre bens de capital de 12 meses para zero. Tais medidas não configuram em si incentivos ao investimento, mas, correspondem a uma “remoção de desincentivos”. Isso não retira o mérito das medidas. Sendo implantadas em caráter permanente, elas simbolizarão o término de uma distorção grave da estrutura tributária brasileira que é a tributação das inversões.

A eliminação desta deformidade será ainda parcial porque é restrita ao âmbito federal; os estados ainda fazem incidir o ICMS sobre o investimento. Um passo seguinte seria instituir medidas para incentivar novos investimentos (não apenas retirar desincentivos), por exemplo, ampliando a prerrogativa da depreciação acelerada somente permitida para a cadeia automobilística, ao setor de bens de capital e à agropecuária. Uma medida dessa ordem daria um poderoso incentivo ao investimento não apenas do setor industrial, mas de todos os setores econômicos do país.

**Estímulos ao Investimento e à Inovação – Financiamento ao Investimento.** As iniciativas nesse campo, todas no âmbito do BNDES são: a) extensão do PSI (o Programa de Sustentação do Investimento que tem taxas de juros favorecidas) até dezembro de 2012; b) ampliação do programa de capital de giro para

MPMEs; c) relançamento do Programa Revitaliza; d) criação do Programa BNDES Qualificação; e e) criação de Programa para Fundo do Clima.

O comentário geral é que as medidas do PBM nessa área não parecem elevar significativamente o volume de recursos do BNDES para o investimento na indústria e serviços. A tônica parece ser outra: o estabelecimento de focos específicos para o direcionamento do financiamento incentivado. Além da definição de prioridades, foram determinadas as datas para o término do benefício, como é recomendável. Assim, o PSI que já tinha focos em bens de capital, inovação, exportação e aquisição de caminhões, passa a incluir componentes e serviços técnicos especializados, equipamentos para a área de tecnologia de informação e telecomunicações, ônibus híbridos, serviços de engenharia e a Linha Inovação Produção. O prazo de vigência do PSI vai até dezembro de 2012. O Revitaliza (programa anterior que beneficiava com juros mais baixos os setores afetados pela concorrência externa como têxtil e confecção, couro e calçados, bens de capital, passando a abranger também autopeças) vai até a mesma data. Os demais programas são focados nas micros, pequenas e médias empresas, no ensino técnico e profissionalizante e em sustentabilidade. Portanto, nesse campo, o PBM agiu inteiramente dentro da boa técnica de política de desenvolvimento: definiu os segmentos para os quais se dirige o incentivo do financiamento com recursos do Tesouro Nacional e fixou a data para o seu término.

**Estímulos ao Investimento e à Inovação - Financiamento e Incentivos à Inovação.** As ações na área são: a) novos recursos para a Finep; b) programa do BNDES para crédito pré-aprovado dos planos de inovação de empresas; c) ampliação dos programas setoriais de inovação do BNDES (a exemplo do programa para fornecedores de petróleo e gás, cadeia da aeronáutica, software, complexo da saúde e cadeia do plástico); d) financiamento pelo BNDES de programas tecnológicos para bens de capital visando redução de emissões de gases de efeito estufa; e) permitir contratos com cláusulas de risco tecnológico previstas na Lei de Inovação; f) modernização do Inmetro.

Nesse bloco de medidas, há previsão de expressivo aporte adicional de recursos, a partir de novo repasse pelo BNDES à Finep no valor de R\$ 2 bilhões que se soma a montante equivalente anteriormente aportado na Finep. As demais medidas adotadas na área são importantes, com destaque para o programa do BNDES de financiamento dos planos globais de inovação das empresas, o que muda o foco do apoio financeiro à inovação. Este passa da ótica de um determinado projeto de inovação empresarial para o plano global de inovação da empresa. Em outras palavras, com o novo programa, o objeto do financiamento deixa de ser um projeto particular que visa uma determinada inovação empresarial, para envolver o conjunto de

atividades inovadoras de uma empresa. Quanto maior o horizonte financiável do plano empresarial, maior o alcance do programa. Por outro lado, permitir contratos com cláusulas de risco tecnológico preenche lacuna até agora existente no marco legal da inovação.

**Comércio Exterior – Desoneração, Financiamento e Promoção de Exportações.** As medidas foram: a) devolução ao exportador de bens industrializados de até 3% do valor exportado (reintegra); b) ampliação e maior agilidade do ressarcimento aos exportadores de créditos de impostos federais; c) medidas de aperfeiçoamento do financiamento e das garantias e para ampliar a promoção de exportações.

A melhora anunciada no ressarcimento de impostos federais aos exportadores é relevante e é parte da “remoção de desincentivos” anteriormente mencionada, na medida em que os exportadores percorriam um longo percurso para reaver os impostos pagos sobre os produtos vendidos ao exterior. Contudo, como no caso dos impostos sobre os investimentos, aqui também o problema que poderá ter solução definitiva com o PBM é o atinente à esfera federal; na estadual o impasse persiste. É também relevante sublinhar que o reintegra é medida pioneira na área de exportação. O objetivo da medida é ressarcir o exportador de impostos e contribuições federais, estaduais e municipais sobre as exportações que não são passíveis de devolução. São os casos da contribuição patronal do INSS e impostos como IPVA, IPTU, ISS, etc. A Fiesp realizou estudo sobre o tema, mostrando que o percentual de devolução deveria ser de 6%.

Demais medidas referentes ao financiamento à exportação, garantias e promoção comercial são relevantes, mas correspondem mais a aperfeiçoamentos do que propriamente trazem fatos novos. Em suma, as medidas na área de comércio exterior são positivas com os destaques já assinalados para o ressarcimento de crédito de impostos aos exportadores e criação do reintegra. Contudo, sem demérito dos esforços realizados, em seu conjunto, infelizmente, não trarão por si só um significativo impulso às exportações de manufaturados que foram muito prejudicadas pelo prolongado período de valorização do Real e pelo estreitamento, acompanhado de maior concorrência, dos mercados consumidores do exterior nos últimos anos.

**Comércio Exterior - Defesa comercial.** Diversas medidas foram anunciadas nesta área, como: a) intensificação das ações antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias; b) combate à circunvenção (triangulação), à falsa declaração de origem e ao subfaturamento; c) aperfeiçoamento da estrutura tarifária do Imposto de Importação; d) aumento da exigência de certificação compulsória; e) fortalecimento do combate a importações ilegais; f) suspensão de ex-tarifário para máquinas e

equipamentos usados; g) aumento (de 30 para 120) do número de investigadores de defesa comercial.

O tema da proteção comercial deve ser abordado no contexto da atual fase de dificuldades da economia mundial e do atrativo exercido por um país com mercado interno relevante e dinâmico, como o brasileiro. Muitas vezes as investidas de produtores para penetração em novos mercados envolvem práticas que, pelo menos parcialmente, podem ser consideradas desleais para os produtores internos. Isso está ocorrendo presentemente na economia brasileira. De outra parte, sendo a economia nacional relativamente fechada, não dispõe de todos os mecanismos para exercer os controles de proteção comercial em momento de grande penetração de produtos do exterior. Em razão disso, multiplicaram-se as demandas empresariais por aperfeiçoamentos da defesa comercial em suas várias modalidades e nos mais diversos setores da economia.

Alguns outros pontos atinentes ao tema da defesa comercial devem ser considerados. Primeiramente, a avaliação preliminar de que o sistema brasileiro apresenta muitas lacunas e que as medidas anunciadas pelo PBM ainda estão longe de uma adequada implementação. A triangulação, através da qual produtores de outros países driblam a legislação e os impostos de importação mediante falsa ou maquiladora produção em países do Mercosul, por exemplo, já constitui um problema sério para vários setores. Em segundo lugar, do ponto de vista do governo, as indicações são de que há disposição e determinação para uma solução urgente do problema e que as medidas anunciadas no PBM “são para valer”. Uma observação adicional é que defesa comercial não se confunde com protecionismo, sendo um instrumento de proteção da concorrência.

**Defesa da Indústria e do Mercado Interno.** Foram adotadas três ações sob a ótica da defesa do mercado interno: a) projeto piloto até 2012 para desoneração da folha de pagamento; b) regime especial setorial para o setor automotivo; e c) regulamentação da Lei 12.349/2010 que institui margem de preferência de até 25% nos processos de licitação para produtos manufaturados e serviços nacionais.

A desoneração da folha tem dimensão pioneira e, dada a complexidade do tema, foi anunciada como um plano piloto para 2012, envolvendo os setores de confecções, calçados, móveis e software. A medida consiste em substituir nesses setores a contribuição patronal ao INSS sobre a folha (20%) por uma contribuição sobre o faturamento com alíquota de 1,5% (2,5% no caso de software). O objetivo é ampliar a formalização do emprego e dar maior competitividade ao produto produzido no país para concorrer em melhores condições com o produto importado sobre o qual também incidirá a nova contribuição. As associações setoriais da indústria estão

avaliando o impacto da medida. Representantes do setor de software sustentam, em uma primeira avaliação, que para o setor o impacto é positivo e vai colaborar para o maior crescimento futuro e para a formalização do setor.

Sobre o novo regime para o setor automobilístico, em 16 de setembro o IPI sobre automóveis foi majorado em 30 pontos percentuais até 2012, exceto para veículos produzidos no país e países com os quais o Brasil mantém acordos automotivos (México e países do Mercosul), desde que atendidas, pelas empresas instaladas no país, as exigências de 65% de conteúdo nacional na fabricação dos veículos e destinação de 0,5% do faturamento para investimentos em P&D.

Deve ser observado o contexto que serviu de base à medida. A baixa demanda mundial para produtos industriais e o dinamismo do mercado consumidor brasileiro motivaram estratégias de penetração no país. Isso ocorreu de forma geral nos mercados industriais e não somente no mercado automobilístico, mas, nesse caso, a agressividade e a velocidade do processo foram realmente impressionantes. Uma pequena ilustração: em 2011 até agosto com relação ao mesmo período de 2010, a demanda interna aumentou em 175 mil veículos. A absorção desse aumento pelas importações chegou a 78%, ou seja, na margem, o importado passou a atender quase 4/5 do crescimento do consumo interno, ficando a produção nacional com apenas 22%. Como cabe observar, durante todo o *boom* automobilístico, entre 2006 e 2010, o produto importado foi responsável por 28,3% do aumento da demanda interna, ficando os restantes 71,7% para o produto nacional. A medida dará fôlego aos produtores instalados no país e no MERCOSUL e México e deve promover investimentos no país pelos atuais exportadores (sobretudo fabricantes chineses).

Finalmente, a regulamentação da margem de preferência para produtos nacionais é espelho de política usada em outros países (como EUA) e pode exercer papel relevante se usado como instrumento para apoiar setores empregadores submetidos à grande concorrência externa e iniciativas de empresas inovadoras que necessitam de densidade e porte para a consolidação de sua posição competitiva. O governo selecionou os seguintes segmentos beneficiados: complexo de saúde, defesa, têxtil e confecção, calçados e tecnologia da informação e comunicação.

## **2 Pontos críticos do PBM**

Cabe apontar pontos de crítica ao PBM dentro da orientação sugerida pelo próprio Plano e pela Presidenta Dilma Roussef quando do seu anúncio, de que o PBM não é um produto acabado, mas um processo de construção. O objetivo é apontar lacunas e temas que poderiam merecer reflexão mais profunda para aperfeiçoar e avançar nos objetivos e ações do plano.

**Desafios Limitados.** Os temas relacionados pelo PBM como desafios – vale dizer, a) intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação; b) combater os efeitos da “guerra cambial” e das incertezas do cenário internacional; c) enfrentar o acirramento da concorrência internacional nos mercados doméstico e externo; d) acelerar o investimento em infraestrutura física; e) impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior, particularmente em engenharias – são inegavelmente relevantes, mas, a nosso ver, são reveladores do limitado alcance que a formulação do plano se auto-impôs. Tal limitado alcance talvez seja decorrência do PBM se ater ao período de governo que vai até 2014, o que confere um horizonte curto à política de desenvolvimento, a qual, no entanto, deveria ter uma necessária referência no longo prazo.

Em se tratando de uma política para a indústria em um país como o Brasil, onde o seu peso na economia e sua diversificação são relevantes, inclusive para padrões internacionais, a concepção de desafios deve encerrar maior ousadia. Desafio é a visão de futuro que se quer e que é possível alcançar para a indústria, enquanto a política industrial é a “ponte” entre o presente e essa antecipação do futuro. A ela cabe a atribuição de articular os mecanismos e dedicar energias, instrumentos, incentivos e recursos para que a visão do amanhã seja confirmada.

Nesse particular, o PBM é pobre, mas pode evoluir muito na sua sequência como fruto de debates sobre o conteúdo inicial do plano e, especialmente, sobre a sua maior lacuna que é a ausência, ou quase isso, de uma visão de futuro. Desafios compatíveis para o momento e para o porte do parque industrial brasileiro não faltam. Nesse sentido, seria muito relevante que a política industrial definisse uma seleção de setores, cadeias ou atividades dentro da preocupação de desenvolver desde já as bases que servirão para a transformação industrial a qual sustentará o dinamismo da indústria a longo prazo. Economia do petróleo, manufatura de base agroalimentar, indústria de bens, serviços e equipamentos referenciados à sustentabilidade, à nanotecnologia, à habitação, à saúde, além de outros temas que o debate e a prospecção dos formuladores da política industrial venham a identificar, poderiam ser alvo de desafios mais ambiciosos e para eles poderiam ser direcionados os incentivos das políticas.

É claro que uma política industrial pode e deve contemplar vários outros objetivos, como a preservação ou reforço da competitividade de setores e regiões, desoneração e ações para ampliar o investimento e a exportação, etc, mas sem o desafio da transformação da estrutura industrial perde muito de seu significado.

**Governança Melhor, Mas Ainda Deficiente.** Voltar a conceder prestígio ao CNDI no aconselhamento à política industrial é o ponto forte introduzido no PBM no seu sistema de gestão. Cabem, no entanto, duas observações críticas a esse respeito.

Primeiramente, é necessário zelar para que o CNDI não se transforme em uma instância de debates de temas meramente setoriais e de alcance limitado e de curto prazo, a exemplo de prorrogações e ampliações de desonerações, incentivos e linhas de financiamentos, embora inegavelmente esses sejam temas pertinentes às discussões deste colegiado. A este Conselho deveria ser atribuída a pauta principal e destacada de debater o futuro da indústria e procurar identificar soluções para que o setor venha a contribuir mais com o desenvolvimento do país. Subsidiariamente, desde que esgotadas as discussões sobre a temática central, poderia então o Conselho se debruçar sobre as demais questões.

Em segundo lugar, o sistema de gestão não estabelece uma clara e indiscutível agência governamental responsável em última instância pelo plano e por promover mudanças e ações definidas pelo Comitê Gestor. A referência, nesse caso, é o PAC que teve na Casa Civil essa agência catalisadora, um dos fatores responsáveis por permitir avanços naquele programa. A preocupação quanto à necessidade de definição de instância responsável deve-se à complexidade implícita na política industrial, a qual envolve muitos setores de governo e medidas de diversas procedências que devem ser integradas de forma harmônica. Do contrário, o plano pode ter resultados aquém do esperado devido à falta de coordenação e comando.

**“Pacote de Bondades” Não É Política Industrial.** Não cabe aprofundar a discussão sobre os valores dos incentivos e programas de financiamento seguindo o entendimento de que as medidas nessas áreas correspondem ao limite do possível, consideradas as restrições financeiras do governo. Mas, caberia ressaltar que ações dessa ordem não deviam ser confundidas com política industrial, o que evitaria o uso de certas expressões que sempre acompanham o anúncio das políticas de desenvolvimento, como, por exemplo, "pacote de bondades".

O setor industrial não precisa de “bondades” fiscais para garantir sua existência e se desenvolver. O que se faz necessário é a remoção dos desincentivos sobre exportação e investimentos na linha do que o PBM fez e, nesse sentido, contribuiu de forma importante para a redução do indevido custo tributário da indústria e de outros setores que também investem e exportam. Incentivos de fato (e não meramente remoção de desincentivos) deveriam ser reservados para premiar os esforços de investir e inovar da economia como um todo (e não somente do setor industrial), assim como para promover o florescimento das atividades que nos conduzirão ao futuro. Nesse sentido, o comentário pertinente é que o Brasil está longe de qualquer posição de destaque internacional. Nossos incentivos à inovação foram ampliados com o PBM, mas ainda deixam a desejar na comparação com outros países. Já os incentivos ao investimento, a exemplo da depreciação acelerada que beneficia as inversões em outros

países como nos EUA, não são aplicados no Brasil no campo industrial (são para a agropecuária), salvo a exceção aberta pela anterior política industrial (a Política de Desenvolvimento Produtivo, PDB, de 2008) aos setores da cadeia automobilística e de bens de capital.

Sobre o tema, dois pontos merecem relevo:

- Do total de “bondades” de R\$ 24,5 bilhões do PBM, a grande maioria corresponde tão somente a impostos que nunca deveriam ter sido cobrados, como são os casos dos impostos sobre investimento e exportação. Nas desonerações previstas, apenas os recursos estimados para a desoneração da folha de pagamentos no valor de R\$ 1,6 bilhões (ou 6,5% do total) corresponde a um incentivo de fato, no caso, aos setores de confecções, calçados, móveis e software.

- Incentivos (e não meramente a remoção de desincentivos) têm validade para atender a determinado objetivo da política industrial como no exemplo dos incentivos aos setores selecionados pelo plano piloto da desoneração da folha de pagamento. No caso, o incentivo visa melhorar a competitividade de setores muito afetados pelo câmbio para que possam concorrer com o produto estrangeiro no mercado interno e no exterior. Incentivos são também pertinentes para ampliar os investimentos e a inovação beneficiando a economia como um todo. Podem ainda ser decisivos para promover atividades que se revelarão relevantes na estrutura da economia e da indústria a longo prazo. Áreas de sustentabilidade e de novas tecnologias estão entre as atividades para as quais o incentivo fiscal pode ser fundamental.

**Desonerações do Plano Brasil Maior**

	2011	2012	Total
Devolução dos créditos do PIS-Pasep/Cofins sobre bens de capital	0,3	7,6	7,9
Redução de IPI sobre bens de investimento	3,8	4,2	8,0
Reintegra - Exportadores até 2012	1,7	5,3	7,0
Desoneração da folha de pagamento - plano piloto até 2012	0,2	1,4	1,6
<b>Total</b>	<b>6,0</b>	<b>18,5</b>	<b>24,5</b>

Fonte: Ministério da Fazenda

**Inovação e Capacidade de Competição.** Para o Plano Brasil Maior o foco da nova política industrial está no “estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo”. Daí, seu slogan: “inovar para competir, competir para crescer”. O PBM conta com forte

retaguarda para posicionar a inovação em tão elevado nível de importância. Para Schumpeter, o reconhecido economista que ampliou o conceito de inovação para além da inovação tecnológica para incluir a abertura de mercados, novas fontes de matérias primas e novos canais de vendas e de financiamento, inovar é o que promove o desenvolvimento econômico.

Por isso, o Plano acerta nas medidas de reforço à inovação. Um exemplo: o já referido programa do BNDES voltado aos planos de inovação da empresa como um todo complementa uma atuação convencional de apoio às atividades que visam promover um determinado avanço tecnológico. O programa representa um grande avanço, pois é a empresa e seu conjunto de atividades inovadoras que passa a ser o objeto do financiamento, aproximando muito mais a política industrial brasileira da visão mais ampla de inovação. Isso abre a possibilidade do financiamento de atividades não tecnológicas, mas igualmente inovadoras do ponto de vista empresarial, como a internacionalização das empresas.

Mas, mesmo no caso de países líderes industriais as empresas e os setores não são permanentemente inovadores, o que significa dizer que, como um sistema, a indústria de um país depende de outros fatores na definição de sua capacidade de competir com o produto produzido no exterior. Para conquistar maior competitividade as economias que mais se destacam têm, além de grande atividade inovadora, primorosa produtividade e não descuidam de uma “competitividade sistêmica” que, igualmente, deve ser de primeira linha.

Reside aí uma lacuna no PBM. Não há no Plano uma única palavra sobre produtividade, muito embora o tema merecesse constar como um desafio ousado da política industrial e para ele deveriam ser endereçados programas, incentivos e metas específicos. Essas observações não retiram validade às iniciativas do PBM destinadas a incentivar a formação de técnicos e engenheiros e promover o investimento em nova capacidade produtiva, as quais contribuirão para elevar a produtividade industrial do país. Por outro lado, não cabe ao Plano Brasil Maior abordar as questões da competitividade sistêmica, como a tributação inadequada, a baixa qualidade da infraestrutura e o alto custo do capital de terceiros. Mas o efeito conjunto dessas distorções é devastador sobre a competitividade do produto nacional. O mesmo vale para o câmbio. A intensidade da valorização da moeda nos últimos anos sobrepujou largamente quaisquer ganhos empresariais obtidos com a inovação e com o aumento da produtividade industrial.

Para o Brasil competir mais e melhor, inovar é imprescindível e nesse sentido a nova política industrial está na direção correta. Mas sem maior produtividade e políticas que dêem suporte ao setor produtivo nos campos cambial, tributário, da

infraestrutura e do financiamento de longo prazo – o que requer mudanças e reformas importantes na economia – nem mesmo uma boa política industrial será suficiente para mudar de direção o processo que está levando a uma crescente perda da posição do produto brasileiro no exterior e também no mercado interno.

### **3 Principais conclusões**

O Plano Brasil Maior ajuda a indústria em um momento de dificuldades, já que nos últimos três anos o setor praticamente não evoluiu. Custos sistêmicos muito elevados, uma valorização pronunciada da moeda brasileira, além da baixa capacidade inovadora das empresas e uma produtividade que deixa a desejar, concorreram para o colapso da competitividade industrial. O contexto internacional herdado da grande crise de 2008 agravou esse quadro interno, pois as economias de base industrial passaram a disputar muito mais acirradamente os poucos mercados dinâmicos ainda existentes, o que determinou uma grande pressão competitiva ao produto brasileiro, seja em mercados externos e, crescentemente, também no mercado nacional.

As medidas do Plano de uma forma geral são pertinentes e aportam contribuições pioneiras, como o “plano piloto” da desoneração da folha e a instituição de um “reintegro” sobre o valor das exportações a título de ressarcimento aos exportadores por tributos que não são recuperados quando da venda de produtos para o exterior. Além disso, o governo completou a remoção de tributos federais sobre o investimento. Em suma, foram reduzidos os custos tributários. Mas, deve ser salientado que as positivas iniciativas do PBM têm dimensão parcial porque não contemplam os tributos que os estados ainda cobram sobre o investimento e as exportações. Também ficou de fora do PBM a retirada dos indevidos incentivos fiscais que certos estados dão às importações.

Deve ser ainda sublinhado que, mesmo com as novas medidas, o Brasil permanece ainda distante de ser um país facilitador e incentivador do investimento, da inovação e da exportação. O que o PBM fez nessa área é relevante, mas se insere mais no conceito de “remoção de desincentivos”. Uma política industrial pode prever incentivos de fato (e não meramente remoção de desincentivos), desde que reservados para premiar as decisões mais nobres na economia que são as de empregar, investir, inovar e exportar. Têm lugar também na promoção das atividades industriais que conduzirão ao futuro, como áreas de sustentabilidade e de novas tecnologias, para as quais o incentivo fiscal pode ser fundamental.

Os programas de financiamento ao investimento e à inovação tiveram importante avanço com o PBM. No primeiro caso, o comentário geral é que as medidas não parecem elevar significativamente o volume de recursos do BNDES destinados ao

financiamento da indústria e serviços. Nesse caso, a tônica foi outra: o estabelecimento de claro direcionamento do financiamento incentivado e a fixação do término do benefício em dezembro de 2012, como é recomendável. Assim, o PSI (Programa de Sustentação do Investimento) que tem taxas de juros incentivadas, além de priorizar bens de capital, inovação e exportação, passa a incluir os ramos de componentes e serviços técnicos especializados, equipamentos para a área de tecnologia de informação e telecomunicações, ônibus híbridos, serviços de engenharia e Linha Inovação Produção.

Já no apoio ao financiamento e investimento em inovação há expressivo aporte adicional de recursos, com os novos recursos repassados à Finep (R\$ 2 bilhões). O BNDES também introduziu iniciativas relevantes nessa área, com destaque para o programa de financiamento de inovação empresarial que passa a apoiar os planos globais e de longo prazo de inovação das empresas.

Talvez o maior mérito do PBM seja o reconhecimento de que a indústria é um vetor fundamental do desenvolvimento brasileiro e que a política industrial deve ser concebida como um processo. Nesse sentido cabe apontar três lacunas graves do Plano. Elas nos remetem a temas como a visão de futuro da indústria brasileira, a gestão do PBM e a questão da produtividade.

O PBM confere um horizonte muito curto, defensivo e limitado à política industrial brasileira. Em se tratando da indústria em um país como o Brasil, onde o peso desse setor na economia e sua diversificação são relevantes, os objetivos de longo prazo devem ser ousados, mas nesse particular, o PBM é pobre. Desafios compatíveis para o momento e para o porte do parque industrial brasileiro não faltam. Seria muito relevante a definição de uma seleção de setores, cadeias ou atividades dentro da preocupação de desenvolver as bases da transformação industrial que sustentará o dinamismo da indústria brasileira a longo prazo. São exemplos: economia do petróleo, manufatura de base agroalimentar, indústria de bens, serviços e equipamentos referenciados à sustentabilidade, à nanotecnologia, à habitação, à saúde, e outros que o debate venha a identificar. É claro que uma política industrial pode e deve contemplar diversos objetivos, como a preservação ou reforço da competitividade de setores, medidas para baratear e promover o investimento e as exportações, dentre outras, mas, sem o desafio da transformação da estrutura industrial, ela perde muito de seu significado e isso falta à nova política industrial.

A governança da política industrial avançou com o PBM com a volta do CNDI ao papel central de aconselhamento à política. Mas, cabe zelar para que o CNDI não se transforme em uma instância de debates de temas meramente setoriais e de alcance limitado e de curto prazo, devendo sua pauta principal se concentrar no debate do

futuro da indústria e nas transformações industriais necessárias para promover o desenvolvimento do país. Além disso, não é estabelecida uma clara e indiscutível agência governamental responsável em última instância pelo plano. Dado o envolvimento de muitos setores de governo na política industrial, o Plano pode ter resultados aquém do esperado devido à falta de coordenação e comando.

A questão da produtividade é grave. Para o PBM, o foco da nova política industrial está no estímulo à inovação para alavancar a competitividade da indústria, o que é acertado, mas deve ser levado em consideração que mesmo no caso de países líderes industriais as empresas e os setores não são permanentemente inovadores, o que significa dizer que a indústria de um país depende de outros fatores na definição de sua capacidade de competir com o produto produzido no exterior. Além de grande atividade inovadora, para conquistar maior competitividade as economias que mais se destacam ostentam primorosa produtividade e uma “competitividade sistêmica” (câmbio, infraestrutura, tributação, custo de capital) de primeira linha. Reside aí uma lacuna no PBM. Não há no Plano uma única palavra sobre produtividade, um tema para o qual deveriam ser endereçados programas, incentivos e metas específicos, tal a sua relevância.

Para o Brasil competir mais e melhor, inovar é imprescindível, mas sem maior produtividade e políticas e reformas que dêem suporte ao setor produtivo não será suficiente para mudar de direção o processo que está levando a uma crescente perda da posição do produto industrial brasileiro no exterior e também no mercado interno.

## **Anexo**

### **Resumo do Plano Brasil Maior**

Abaixo, um resumo do PBM, tendo por base documentos oficiais, especialmente o texto “Plano Brasil Maior 2011/2014 - Inovar para competir, Competir para Crescer”.

#### **Oportunidades e Desafios na Visão do PBM**

O Plano Brasil Maior vê como **oportunidades**:

- Mercado interno grande e dinâmico, com capacidade de sustentar o crescimento mesmo no contexto de crise dos países desenvolvidos.
- Condições do mercado de commodities no curto e médio prazos que possibilitam a manutenção do superávit da balança comercial.
- Núcleo existente de empresas inovadoras no Brasil com capacidade de liderar o processo de modernização produtiva.
- Acúmulo de competências científicas com potencial para o desenvolvimento de produtos e serviços com alto conteúdo tecnológico.
- Abundância de recursos naturais, domínio tecnológico e capacidade empresarial em energias renováveis e na cadeia de petróleo e gás.
- Utilização das compras públicas e dos grandes eventos esportivos para alavancar novos negócios e tecnologias.

E aponta como **desafios**:

- Intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação.
- Combater os efeitos da “guerra cambial” e das incertezas do cenário internacional.
- Enfrentar o acirramento da concorrência internacional nos mercados doméstico e externo.
- Acelerar o investimento em infraestrutura física.
- Impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior, particularmente em engenharias.

#### **Governança**

- O Plano define o CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial), formado por 13 Ministros de Estado, pelo Presidente do BNDES e por 14 representantes da sociedade civil, como órgão central da orientação estratégica.

- Um “Comitê Gestor” terá a competência de aprovar os programas do Plano, suas metas e indicadores; acompanhar e supervisionar a implementação do Plano; solucionar pendências; analisar resultados; e propor ajustes pertinentes. Será integrado pelos titulares dos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que o coordenará; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

- O Grupo Executivo terá como responsabilidades a articulação e a consolidação dos programas e ações do Plano, seu monitoramento e solução de problemas das diferentes instâncias de gestão. Será constituído por sete representantes institucionais: MDIC (que o coordenará), Casa Civil, MP, MF, MCT, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

- Na base, o Plano contará com os Conselhos de Competitividade Setorial (instâncias de diálogo público-privado) e os Comitês Executivos Setoriais correspondentes. Estas instâncias têm como atribuição a formulação e a implementação de uma agenda de trabalho setorial, que será levada às instâncias superiores da estrutura de gestão.

- O Plano contará ainda com as Coordenações Sistêmicas (nos temas de Comércio Exterior, Incentivo ao Investimento, Incentivo à Inovação, Formação e Qualificação Profissional, Produção Sustentável, Competitividade de Pequenos Negócios, Ações Especiais em Desenvolvimento Regional, Bem-estar do Consumidor) cuja finalidade é subsidiar o Grupo Executivo na definição de ações transversais do Plano.

### **Objetivos Estratégicos**

O PBM estabelece objetivos estratégicos e metas.

- **Desenvolvimento Sustentável:** Inovar e investir para ampliar a competitividade, sustentar o crescimento e melhorar a qualidade de vida.

- **Ampliação de Mercados:** Diversificar as exportações e promover a internacionalização das empresas brasileiras; Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias; Ampliar acesso a bens e serviços para população.

- **Adensamento Produtivo e Tecnológico das Cadeias de Valor:** Ampliar valor agregado nacional; Elevar participação dos setores intensivos em conhecimento PIB; Fortalecer as micro, pequenas e médias empresas; Produzir de forma mais limpa.

- **Criação e Fortalecimento de Competências Críticas:** Ampliar o investimento fixo; Elevar dispêndio empresarial em P&D; Aumentar qualificação de RH.

## **Metas**

O PBM estabelece as seguintes dez metas:

- Ampliar o investimento fixo em percentual do PIB: 18,4% (2010); 22,4% em 2014.
- Elevar dispêndio empresarial em P&D em percentual do PIB: 0,59% (2010); 0,90% em 2014.
- Aumentar a qualificação de RH: percentual dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio: 53,7% (2010); 65,0% em 2010.
- Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/valor Bruto da Produção (VTI/VBP): 44,3% (2009); 45,3% em 2014.
- Elevar o percentual da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/ VTI total da indústria: 30,1% (2009); 31,5% em 2014.
- Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras: 37,1 mil (2008); 58,0 mil em 2014.
- Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo – tep por unidade de PIB industrial): 150,7 tep/r\$ milhão (2010); 137,0 tep/ r\$ milhão em 2014.
- Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional: 1,36% (2010); 1,60% em 2014.
- Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia: 64,0% (2009); 66,0% em 2014.
- Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL): 13,8 milhões de domicílios (2010); 40,0 milhões de domicílios em 2014.

## **Medidas Iniciais**

### **Medidas do PBM**

#### **Estímulos ao Investimento e à Inovação**

##### ***Desoneração tributária***

###### **•Redução de IPI sobre bens de investimento:**

- Estender por mais 12 meses a redução imediata de IPI sobre bens de capital, materiais de construção, caminhões e veículos comerciais leves.

• **Redução gradual do prazo para devolução dos créditos do PIS /Cofins sobre bens de capital:**

- De 12 meses para apropriação imediata.

*Financiamento ao investimento*

• **Extensão do PSI até dezembro de 2012 (BNDES):**

- Orçamento de R\$ 75 bilhões
- Taxa: de 4% a 8,7%
- Mantidos focos em bens de capital, inovação, exportação, Pro- Caminhoneiro.
- Novos setores/programas: componentes e serviços técnicos especializados; equipamentos TICs; ônibus híbridos; Proengenharia; Linha Inovação Produção.

• **Ampliação de capital de giro para MPMEs BNDES Progeren:**

Novas condições de crédito e prazo

- Orçamento: de R\$ 3,4 para R\$ 10,4 bilhões
- Taxa de juro: 10 a 13% a.a.
- Prazo de financiamento: de 24 para 36 meses
- Vigência prorrogada até dezembro de 2012
- Novos setores incluídos (para médias empresas): autopeças, móveis e artefatos

• **Relançamento do Programa BNDES Revitaliza:**

Novas condições de financiamento ao investimento

- Orçamento: R\$ 6,7 bilhões
- Taxa fixa: 9%
- Prazos flexíveis conforme projeto
- Vigência até dezembro de 2012
- Novo setor incluído: autopeças

• **Criação do Programa BNDES Qualificação:**

- Orçamento de R\$ 3,5 bilhões
- Apoio à expansão da capacidade de instituições privadas de ensino técnico e profissionalizante reguladas pelo MEC
- Taxa de juros máxima: 8,3% a.a.

- **Criação de Programa para Fundo do Clima (MMA)/BNDES:**

- Recursos para financiar projetos que reduzam emissões de gases de efeito estufa.

*Financiamento à inovação*

- **Novos recursos para a Finep:**

- Aumento de crédito de R\$ 2 bilhões do BNDES para ampliar carteira de inovação em 2011. Taxa de 4% a 5% a.a.

- **BNDES: crédito pré-aprovado planos de inovação empresas**

- Inclusão de planos plurianuais de inovação das empresas do BNDES Limite de Crédito Inovação.

- **BNDES: ampliação dos programas setoriais**

- Ampliação de orçamento e condições de acesso aos programas setoriais do BNDES (Pro-P&G, Profarma, Prosoft, Pro-Aeronáutica e Proplástico), quando da sua renovação.

- **BNDES: Financiamento para redução de emissões**

- Apoio ao desenvolvimento tecnológico e à comercialização de bens de capital com selo de eficiência energética do Inmetro e para linhas de equipamentos dedicados à redução de emissões de gases de efeito estufa (Fundo Clima – MMA).

*Marco legal da inovação*

- **Encomendas tecnológicas:**

- Permitir contratos com cláusulas de risco tecnológico previstas na Lei de Inovação.

- **Financiamento a ICTs privadas sem fins lucrativos:**

- Permitir inclusão de projetos de entidades de ciência e tecnologia privadas sem fins lucrativos na utilização dos incentivos da Lei do Bem.

- **Ampliar o atendimento das fundações de apoio às ICT:**

- Permitir que as fundações de apoio atendam mais de uma ICT.

- **Modernização do Marco Legal do Inmetro:**

- Ampliação no controle e fiscalização de produtos importados.
- Ampliação do escopo de certificação do Inmetro.
- Implementação da “Rede de Laboratórios Associados para Inovação e Competitividade”.
- Maior facilidade em parcerias e mobilização de especialistas externos.

## **Comércio Exterior**

### *Desoneração das exportações*

- **Instituição do Reintegra:**

- Devolução ao exportador de bens industrializados de até 3% sobre valor exportado.

- **Ampliar o ressarcimento de créditos aos exportadores:**

- Mais agilidade aos pedidos de ressarcimento no valor de R\$ 19 bilhões.
- Processamento automático dos pedidos de ressarcimento e pagamento em 60 dias a empresas com escrituração fiscal digital, a partir de outubro de 2011.
- Escrituração fiscal digital obrigatória, a partir de março de 2012.

### *Defesa comercial*

- **Intensificação da defesa comercial: antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias:**

- Redução de prazos: de 15 para 10 meses (investigação) e de 240 para 120 dias (aplicação de direito provisório).

- **Combate à circunvenção:**

- Extensão de direitos antidumping ou de medidas compensatórias a importações cujo objetivo seja reduzir a eficácia de medidas de defesa comercial em vigor.

- **Combate à falsa declaração de origem:**

- Indeferimento da licença de importação no caso de falsa declaração de origem, após investigação.

- **Combate a preços subfaturados:**

- Fortalecimento da fiscalização administrativa dos preços das importações, para identificação de casos de subfaturamento.

- **Aperfeiçoamento da estrutura tarifária do Imposto de Importação com foco na Política:**

- Apoiar, no âmbito do Mercosul, a proposta de criação de mecanismo para permitir aumento do imposto de importação.

• **Aumento da exigência de certificação compulsória:**

- Instituição (ou ampliação) de tratamento administrativo para importações de produtos sujeitos à certificação compulsória e fortalecimento do controle aduaneiro desses produtos, mediante cooperação entre Inmetro, Secex e Receita Federal.
- 150 novos servidores (Inmetro)

• **Fortalecimento do combate a importações ilegais:**

- Acordo de cooperação MJ-MDIC para combater a violação de propriedade industrial e de certificação compulsória

• **Suspensão de ex-tarifário para máquinas e equipamentos usados:**

- Revisão da Resolução CAMEX suspendendo a concessão de ex-tarifário para bens usados.

• **Quadruplicar o número de investigadores de defesa comercial:**

- Ampliar de 30 para 120 o número de investigadores de defesa comercial.

*Financiamento e garantia para exportações*

• **Criação de Fundo de Financiamento à Exportação de MPME – Proex Financiamento:**

- Fundo de natureza privada criado no BB para empresas com faturamento de até R\$ 60 milhões.
- A União é o principal cotista (aporte inicial), mas outras instituições poderão fazer parte do fundo.
- Alimentado com os retornos futuros do Proex Financiamento.
- Aprovação na alçada do BB.
- Seguro de crédito à exportação/FGE: sistema informatizado para emissão de apólice on line BB ou BNDES.

• **Enquadramento automático Proex Equalização:**

- Definição de spreads de referência que terão aprovação automática nas exportações de bens e serviços.
- Empresas com faturamento de R\$ 60 a R\$ 600 milhões continuarão com condições de financiamento equiparadas ao Proex Financiamento.

• **FGE limite rotativo instituições financeiras – países de maior risco:**

- Fundo de Garantia à Exportação com limite de US\$ 50 milhões ao ano para exportação de bens manufaturados.
- Pagamento do financiamento abre saldo para novas operações

*Promoção comercial*

• **Entrada em vigor do Ata-Carnet:**

- Facilitação da circulação dos bens em regime de admissão temporária (sem a incidência de tributos).

• **Estratégia Nacional de Exportações:**

- Adoção de estratégia de promoção comercial por produtos/serviços prioritários em mercados selecionados e adoção dos Mapas de Comex por Estado.

**Defesa da Indústria e do Mercado Interno**

*Desoneração da folha de pagamento*

• **Projeto piloto até 2012 terá medidas acompanhadas por um comitê tripartite formado por governo, sindicatos e setor privado. Setores beneficiados:**

- Confeccões, calçados, móveis e software
- Pagamento será transferido para o faturamento
- Impacto neutro sobre a Previdência Social

*Regime especial setorial*

• **Automotivo: criação de um novo regime**

*Compras governamentais*

• **Regulamentação da Lei 12.349/2010:**

- Institui margem de preferência de até 25% nos processos de licitação para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras.
- Foco nos setores: complexo de saúde, defesa, têxtil e confecção, calçados e tecnologia da informação e comunicação.
- As margens serão definidas levando em consideração: geração de emprego e renda e desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país.

*Acordo Bancos Públicos: harmonização de políticas de financiamento*

• **Harmonização das condições de financiamento dos bancos públicos com recursos da União (FAT, Fundos Constitucionais, recursos do Tesouro).**