



**INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O  
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

**PARA VENCER A CRISE**

**DEZEMBRO/2015**

## Conselho do IEDI

<i>Conselheiro</i>	<i>Empresa</i>
Amarílio Proença de Macêdo	J.Macêdo Alimentos S/A
Bernardo Gradin	GanBio S/A
Carlos Eduardo Sanchez	EMS - Indústria Farmacêutica Ltda
Carlos Francisco Ribeiro Jereissati	Jereissati Participações S/A
Carlos Mariani Bittencourt	PIN Petroquímica S/A
Cláudio Bardella	Bardella S/A Indústrias Mecânicas
Dan Ioschpe <i>Vice-Presidente</i>	Ioschpe-Maxion S/A
Daniel Feffér	Grupo Suzano
Décio da Silva	WEG S/A
Eugênio Emílio Staub	Conselheiro Emérito
Fabio Hering	Companhia Hering S/A
Flávio Gurgel Rocha	Confecções Guararapes S/A
Frederico Fleury Curado <i>Vice-Presidente</i>	Embraer S.A.
Geraldo Luciano Mattos Júnior	M. Dias Branco S.A
Henri Armand Slezzynger	Unigel S.A
Ivo Rosset	Rosset & Cia. Ltda.
Ivoney Brochmann Ioschpe	Conselheiro Emérito
Jacks Rabinovich	Campo Belo Ltda
João Guilherme Sabino Ometto	Grupo São Martinho S/A
Jorge Gerdau Johannpeter	Gerdau Aços Longos S/A
José Antonio Fernandes Martins	Marcopolo S/A
José Carlos Grubisich	Eldorado Brasil Celulose S/A
José Roberto Emílio de Moraes	Votorantim Participações S/A
Josué Christiano Gomes da Silva	Cia. de Tecidos Norte de Minas-Coteminas
Laércio José de Lucena Cosentino	TOTVS S/A
Lírio Albino Parisotto	Videolar S/A
Lucas Santos Rodas	Companhia Nitro Química Brasileira S.A.
Luiz Alberto Garcia	Algar S/A Empreendimentos e Participações
Marcelo Bahia Odebrecht	Construtora Norberto Odebrecht S/A
Marcos Antonio Molina dos Santos	Marfrig Global Foods S.A.
Murilo Pinto de Oliveira Ferreira	Vale S.A.
Ogari de Castro Pacheco	Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda.
Olavo Monteiro de Carvalho	Monteiro Aranha S/A
Paulo Diederichsen Villares	Membro Colaborador
Paulo Francini	Membro Colaborador
Paulo Guilherme Aguiar Cunha	Conselheiro Emérito
Pedro Franco Piva	Klabin S/A
Pedro Luiz Barreiros Passos	Natura Cosméticos S/A
Pedro Wongtschowski <i>Presidente</i>	Ultrapar Participações S/A
Ricardo Steinbruch	Vicunha Têxtil S.A.
Robert Max Mangels	Mangels Industrial S/A
Roberto Caiuby Vidigal	Membro Colaborador
Rodolfo Villela Marino <i>Vice-Presidente</i>	Elekeiroz S.A.
Rômel Erwin de Souza	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais - USIMINAS
Rubens Ometto Silveira Mello	Cosan S/A Ind e Com
Salo Davi Seibel	Duratex S/A
Victório Carlos De Marchi	Cia. de Bebidas das Américas - AmBev
Vitor Sarquís Hallack	Camargo Corrêa S/A

## PARA VENCER A CRISE

O presente documento sintetiza as reflexões do IEDI sobre a situação econômica do Brasil e os caminhos que o país precisa trilhar para promover o crescimento sustentável e de longo prazo. Nos últimos meses o Instituto promoveu reuniões internas e encontros fechados com convidados para debater a economia e a indústria e identificar saídas para a crise.

O tema tem grande relevância porque na crise atual, além de nos defrontarmos com problemas conjunturais, se apresentam importantes questões de ordem estrutural, que devem ser endereçadas para que o país modernize sua economia, redefina o papel e a abrangência do setor público e crie canais de expansão com estabilidade de preços, solidez fiscal, geração de empregos e aumento da renda para sua população.

Se não formos capazes de adotar as soluções adequadas ao momento, perderemos uma grande oportunidade. Os períodos de crise são dolorosos, mas dão ensejo ao encaminhamento de questões fundamentais. É isto o que está em jogo no presente.

Os efeitos econômicos da crise da Petrobrás, da desestruturação do setor de construção pesada e de uma aguda perda de confiança da população no futuro da economia agravaram os impasses de um quadro econômico que, desde 2014, revelavam que a recessão e a maior inflação e desemprego estavam em franco progresso.

Esses fatores aprofundaram o pessimismo hoje generalizado entre empresários e consumidores, o que acabou inibindo a execução de novos projetos de investimento, cujo retorno vem sistematicamente sendo inferior ao custo de capital, e levando ao retraimento do consumo pelas famílias, temerosas quanto ao futuro do emprego e da inflação.

O setor público sofre as consequências da fase adversa da economia devido à perda de receita nos três níveis de governo e vê seus esforços de cortes de gastos frustrados em razão da crise política. Romper o

círculo vicioso que domina a economia brasileira em meio à crise política é o desafio a ser vencido para que voltemos a crescer.

Não será tarefa fácil, pois as mudanças para reequilibrar o setor público e criar as condições para uma economia dinâmica, capaz de gerar crescimento sustentado e melhor qualidade de vida, são complexas. O texto a seguir tem por propósito apresentar o ponto de vista do IEDI sobre as condições indispensáveis a tal superação.

São abordados três conjuntos de temas: Estabilização e Consolidação Fiscal, Expansão e Modernização da Economia e Indústria e Crescimento. Neste último, são apresentados os marcos gerais de uma nova política industrial para o Brasil.

### ***Estabilização e Consolidação Fiscal***

Para o IEDI é imprescindível a elaboração de um plano articulado de curto, médio e longo prazo para a reversão do quadro fiscal que, pelo segundo ano consecutivo – 2014 e 2015 –, apresenta déficit primário. O plano deve ser sólido o bastante para convencer os agentes econômicos de que o cenário fiscal mudará, afastando sem margem de dúvida a aguda incerteza que vem prevalecendo sobre a capacidade de o governo cumprir as metas estabelecidas.

Sem isso, a confiança na economia não será restaurada. O esforço fiscal é urgente e deve ser concentrado nos gastos públicos, evitando-se a redução dos investimentos com significativo impacto sobre o próprio desempenho econômico. Além disso, os cortes de gastos não devem recair sobre as áreas que dizem respeito ao futuro do país, como a inovação.

Estabilizar o orçamento fiscal é também a condição para que seja dado um passo adicional, ainda mais decisivo, que consiste na consolidação fiscal, ou seja, o processo mediante o qual o setor público irá alcançar no médio e longo prazos resultados fiscais cada vez mais robustos. Os principais objetivos da consolidação fiscal devem ser:

- Promover cortes ou eliminação de programas governamentais não essenciais;
- Restringir ao máximo a vinculação de gastos públicos;
- Promover a desindexação geral da economia e das despesas públicas, ressalvada a correção pela inflação das aposentadorias e benefícios sociais.

É preciso dotar o governo de instrumentos para que ele efetivamente tenha condições de manejo dos orçamentos públicos, o que as medidas acima permitem. Com isso, a política fiscal obterá flexibilidade, podendo assim assegurar a compatibilidade entre o crescimento do gasto público e o aumento das receitas.

Atenderiam a esses propósitos:

- A reforma da Previdência Social, especialmente quanto à idade mínima de aposentadoria; e
- A reforma fiscal e administrativa, para desengessar e desindexar despesas e elevar a eficiência da máquina pública.

Ao estado devem ser reservados papéis destacados na promoção do desenvolvimento econômico e social, tendo, porém, menor relevância como operador da economia e maior eficiência na prestação de serviços através de contínuo monitoramento de suas ações e programas. Ao setor público cabe ainda incentivar a competição no setor privado e neutralizar os interesses corporativos, públicos e privados, que se beneficiam de recursos públicos.

### ***Expansão e Modernização da Economia***

O ajuste fiscal é instrumento para recompor a confiança de empresários e consumidores, mas não basta como promotor da recuperação. Outras condições devem ser atendidas. Precisam ser desobstruídos canais de expansão da economia e superados os entraves à sua modernização e produtividade.

Serão indutores da volta do crescimento:

- A redução da inflação e da taxa de juros básica do Banco Central;
- O incentivo à exportação propiciado pela desvalorização da moeda;
- A atração de investimentos privados em infraestrutura.

Os níveis de juros básicos e do crédito, extraordinariamente elevados na atualidade, constituem barreiras intransponíveis ao crescimento. A política fiscal pode contribuir para o reerguimento econômico, pois seu êxito aumentará a viabilidade da queda dos juros à medida que recuem as expectativas de inflação.

Juros menores auxiliarão no ajuste fiscal e na redução do endividamento público, reforçando a consolidação fiscal. Também tornarão mais atraente a aquisição de bens de capital por parte dos empresários e de bens de consumo duráveis por parte das famílias, com consequente reativação da indústria e do conjunto da economia.

Quanto ao câmbio, a forte desvalorização do Real, ao lado da recessão, já afeta significativamente as importações, mas ainda não as exportações. Entretanto, ganha força a percepção entre empresários industriais de que a exportação mais rentável autoriza a retomada de prospecções e negociações de contratos de fornecimento ao exterior. Assim, é possível que as vendas externas reajam em breve, com efeitos positivos para o crescimento.

Uma relação entre o ressurgimento do potencial exportador brasileiro e o tema fiscal deve ser ressaltada. O “Reintegra”, isto é, o expediente mediante o qual são devolvidos ao exportador os impostos não recuperados quando da exportação, não deveria ter sofrido diminuição em sua abrangência ou ter sido virtualmente cancelado, como ocorreu recentemente em nome do ajuste das contas públicas.

O mecanismo não constitui um subsídio, pois é mera devolução de impostos indevidamente recolhidos do exportador e sua existência se justifica independentemente da taxa de câmbio. Uma orientação importante da política econômica daqui para frente deveria ser o

compromisso com a sua manutenção até que seja alcançada a desoneração integral das exportações.

Outras ações podem ser calibradas de forma a contribuir mais para a retomada do investimento. É o caso das inversões privadas em infraestrutura, reunindo logística, energia e petróleo e gás. A infraestrutura é um vetor da modernização da economia brasileira e também uma oportunidade de investimento capaz de dar impulso à recuperação do crescimento.

O programa de concessões anunciado no começo deste ano pode se tornar mais atrativo para a iniciativa privada. É fundamental que se aprimore a estabilidade regulatória dos setores envolvidos e dos incentivos previstos.

Para que venhamos a ter um potencial maior de crescimento a longo prazo não devemos deixar sem solução vários impedimentos à atualização tecnológica e à eficiência do sistema econômico brasileiro. Se quisermos que nossa economia se aproxime da economia mundial, desfrute de níveis superiores de investimento e produtividade e seja mais inovadora, não podemos deixar de corrigir a excessiva complexidade regulatória que se espalha por praticamente todos os campos da atividade econômica e de eliminar as distorções criadas por nossa estrutura tributária e pela legislação trabalhista.

Tampouco podemos prolongar sem um enorme ônus para os setores produtivos a condição de baixo desenvolvimento do mercado de capitais e de financiamento bancário com custos incompatíveis com o retorno dos investimentos. Além disso, nunca é demais voltar ao tema da educação e do já mencionado entrave da infraestrutura como pano de fundo da pequena capacidade de sustentação dos ciclos de crescimento econômico do Brasil ao longo do tempo.

Juntamente com as medidas preconizadas para o setor público e para a infraestrutura, as iniciativas abaixo recomendadas – todas elas de cunho horizontal, ou seja, beneficiando a totalidade dos setores econômicos –

servirão para modernizar e elevar a produtividade da economia, fatores indispensáveis para a qualidade do nosso crescimento futuro:

- Simplificação geral de leis e regulamentos, especialmente nas esferas tributária e trabalhista;
- Preponderância do negociado com relação ao legislado na área trabalhista;
- Reforma do ICMS para dar fim à guerra fiscal;
- Mudanças no PIS/COFINS para reduzir os vultosos tributos cumulativos que minam a competitividade dos setores produtivos;
- Incentivo ao desenvolvimento do mercado de capitais e ao declínio das taxas do financiamento bancário.

Outros itens fiscais complementariam as ações acima relacionadas, como a reforma do IPI, para restringir sua abrangência para apenas alguns setores, e a definição de uma política para devolução dos créditos federais e estaduais que ficam empoçados e prejudicam a exportação. É muito importante que completemos de vez a desoneração das exportações.

### ***Indústria e Crescimento***

Uma condição para que o Brasil retome o crescimento econômico é a reativação da indústria, o que a nosso ver depende no presente momento menos de políticas orientadas especificamente ao setor e muito mais de ações no plano macroeconômico e do esforço de modernização do setor público e da economia. Isto não significa que as políticas industriais deixarão de ser relevantes como alavancas do desenvolvimento brasileiro.

No Brasil as políticas industriais encontram obstáculos à sua execução na desfavorável configuração macroeconômica, aí incluída a taxa de câmbio e a taxa de juros, na má qualidade regulatória e em deficiências na tributação e na infraestrutura, que punem e afugentam iniciativas empreendedoras e inovadoras. Para que tenham o efeito desejado, as



políticas industriais que venham a ser aplicadas no país devem ter como pré-condição o equacionamento dessas questões.

Convém salientar que o “custo Brasil” atinge outros setores econômicos, mas, como a indústria reúne a maioria dos segmentos de bens comercializáveis, concentram-se nela seus efeitos negativos. Juntamente com a lenta progressão da produtividade do setor, aí reside uma destacada razão para a diminuição da capacidade de competir da indústria nacional ao longo dos últimos anos, o que afetou negativamente suas exportações e levou à perda de mercado interno para o produto importado.

À medida que se tornava explícita a falta de competitividade do produto nacional e como os mercados internacionais de bens industriais sofreram quedas acentuadas após a crise global de 2008, o que aprofundou a disputa pelos poucos centros ainda dinâmicos como era o caso do mercado brasileiro, nosso setor manufatureiro foi entrando em retração.

Em 2014, o PIB da indústria de transformação já acusava queda de 3,8% e em 2015 até setembro, recuo de 9%. Isso arrastou o PIB global brasileiro para uma virtual estagnação em 2014 e para uma grave recessão de 3,2% nos três primeiros trimestres do ano seguinte. Assim, a indústria deixou de ser um motor do crescimento para se tornar um obstáculo à evolução da economia.

As observações acima ilustram como um setor com reduzida representatividade no PIB, próxima a 10%, é capaz de influenciar expressivamente a economia como um todo do país. Isto porque a indústria tem elevado poder de transmissão de seu próprio dinamismo para outros setores, como serviços e agropecuária, e responde por parcela elevada dos investimentos, das inversões em inovação, da arrecadação tributária e da geração de empregos de qualidade.

Por isso, a economia cresce (ou declina) mais quando a indústria manufatureira cresce (ou declina) mais. Preservar a diversificação e a eficiência industrial será um bem para o país. Ao invés disto, a indústria vem progressivamente perdendo força e encolhendo:

- Seu nível de produção é na atualidade 14% inferior ao que era em agosto de 2008, mês imediatamente anterior à crise mundial. No mesmo período, a indústria de bens de capital retrocedeu 38% e a de bens duráveis, 36%.
- No âmbito mundial a indústria brasileira vem sendo ultrapassada por outras economias emergentes. Hoje é a 11ª indústria do mundo respondendo por 1,6% do valor total. Em 1980, representava 2,7%, detendo a 7ª colocação e liderando os países emergentes.
- Nossa participação nas exportações manufatureiras globais é também declinante e a posição no ranking é marginal: respondemos por apenas 0,6% do valor exportado mundial e ocupamos tão somente a 32ª posição entre os principais países exportadores.

Não é essa a indústria que queremos para o Brasil, nem é a que o país precisa para voltar a crescer de forma sustentável. São fundamentais para o desenvolvimento econômico e devem presidir os esforços em promover a reorientação industrial brasileira os seguintes pontos:

- Ampliação, atualização e maior produtividade do parque industrial brasileiro;
- Potencialização da inovação empresarial; e
- Aumento da exportação de manufaturados, sobretudo de produtos mais intensivos em tecnologia.

As ações voltadas a atingir esses grandes objetivos da política industrial terão alcance superior se forem acompanhadas de certas orientações, cujas linhas gerais são resumidas a seguir.

- As políticas devem ser preferencialmente horizontais, envolvendo o conjunto da indústria, sendo admitidas medidas setoriais;
- Nas políticas setoriais a indústria de base deve ter prioridade para que toda a economia se beneficie de seus resultados;
- Atividades relacionadas à novas tecnologias, à sustentabilidade ambiental ou à fronteira industrial devem também ser prioritárias;

- Salvo na atividade de inovação, que pode ser fomentada através de subvenções como ocorre em outros países, a política industrial deve evitar subsídios fiscais;
- A execução de um programa de modernização da indústria, cuja idade média dos equipamentos é elevada para padrões internacionais, deveria ser prioridade da política industrial.

Para a renovação e atualização do maquinário da indústria podem ser admitidas temporariamente condições especiais de incentivo fiscal, que se justifica pelo aumento gerado na demanda de bens de capital e a maior produtividade industrial resultantes da aplicação do programa.

Como é tradicional nas recomendações do IEDI para a política industrial, em todos os casos de políticas setoriais se faz necessário estabelecer prazos para início e término dos incentivos e as políticas devem ser periodicamente avaliadas quanto aos seus resultados.

Um outro problema vem afetando a eficácia de políticas industriais adotadas no Brasil. Trata-se da insegurança quanto à fruição de benefícios fiscais temporários concedidos a setores para compensar deficiências estruturais ou decorrentes do “custo Brasil”. Alguns deles vêm sendo cancelados parcial ou integralmente a propósito do ajuste fiscal. A recomendação é que devem ser rigorosamente respeitados.

O mesmo princípio geral – transitoriedade e avaliação periódica – deve prevalecer nas políticas que envolvam proteção, incluídas as políticas de conteúdo nacional. Estas, em certas circunstâncias, são úteis para o desenvolvimento industrial, sendo adotadas em vários países e não só no Brasil. A abrangência que sua utilização alcançou no período recente recomenda uma avaliação de seus resultados. A política de conteúdo local não deve servir como mecanismo de proteção, sendo, no entanto, relevante instrumento para o desenvolvimento industrial.

Por fim, devem ser estreitados os laços entre as políticas industrial e de inovação e a política de comércio exterior. No Brasil tais laços são muito tênues, ao contrário do procedimento seguido por economias emergentes

de sucesso. Os países procuraram perpetuar em suas empresas a capacidade de concorrência construída a partir de vantagens obtidas com a inovação e se utilizaram da aproximação com os mercados externos para este fim.

O Brasil não pode deixar de seguir esse caminho e por isso precisa rapidamente encontrar soluções para reduzir seus custos sistêmicos e superar os problemas de toda ordem que retiram competitividade de sua economia. Se tivermos êxito em bloquear tais adversidades, o aumento decorrente da produtividade tornará possível uma maior participação brasileira no comércio mundial e, assim, usufruiremos dos benefícios de uma integração comercial mais profunda com outras economias, com acesso adicional a mercados de exportação e a bens de capital, insumos e tecnologias de nova geração produzidos no exterior.

A política de comércio exterior deve ter por metas:

- Potencializar a internacionalização das empresas brasileiras e aproximá-las das cadeias globais de produção;
- Ampliar a integração da empresa internacional presente no Brasil, com o objetivo de reverter a baixíssima participação em cadeias globais;
- Através de acordos, aproximar o país dos principais blocos do mundo – EUA, Europa e Ásia – e buscar possível participação em mega-acordos, como a Parceria Transpacífica (TPP);
- É preciso repensar a estrutura tarifária brasileira visando a redução dos seus níveis efetivos e a correção de suas distorções estruturais;
- É desejável preservar o Mercosul como destacado mercado para exportação de manufaturados brasileiros, sem representar restrição à aproximação com outros centros internacionais.