

IEA/USP

Seminário

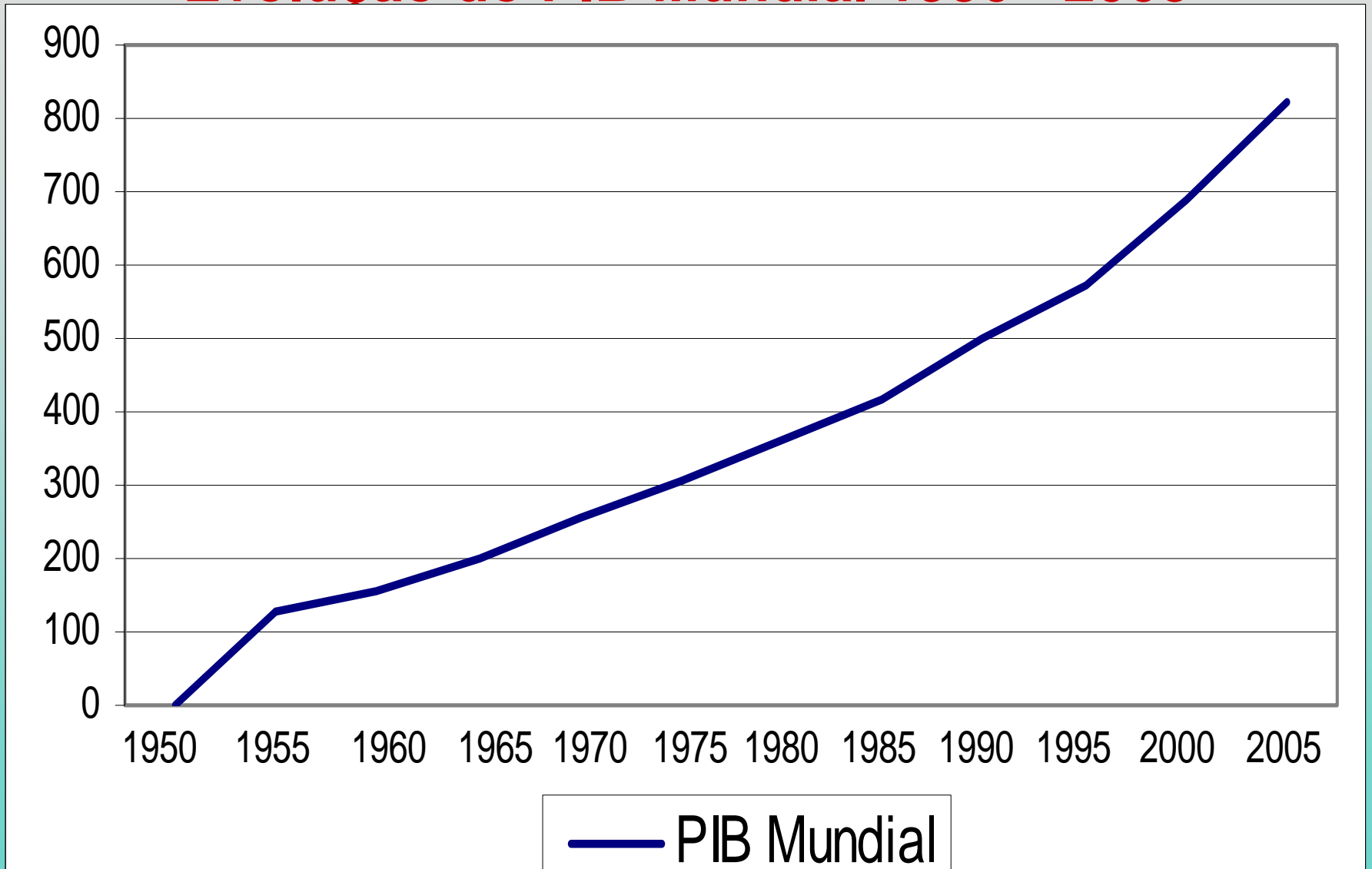
Desafios e Instrumentos da Política Industrial no Brasil

**Hélio Nogueira da Cruz
Mariano de Matos Macedo
Roberto Vermulm**

SP, 12/03/2008

Gráfico 1

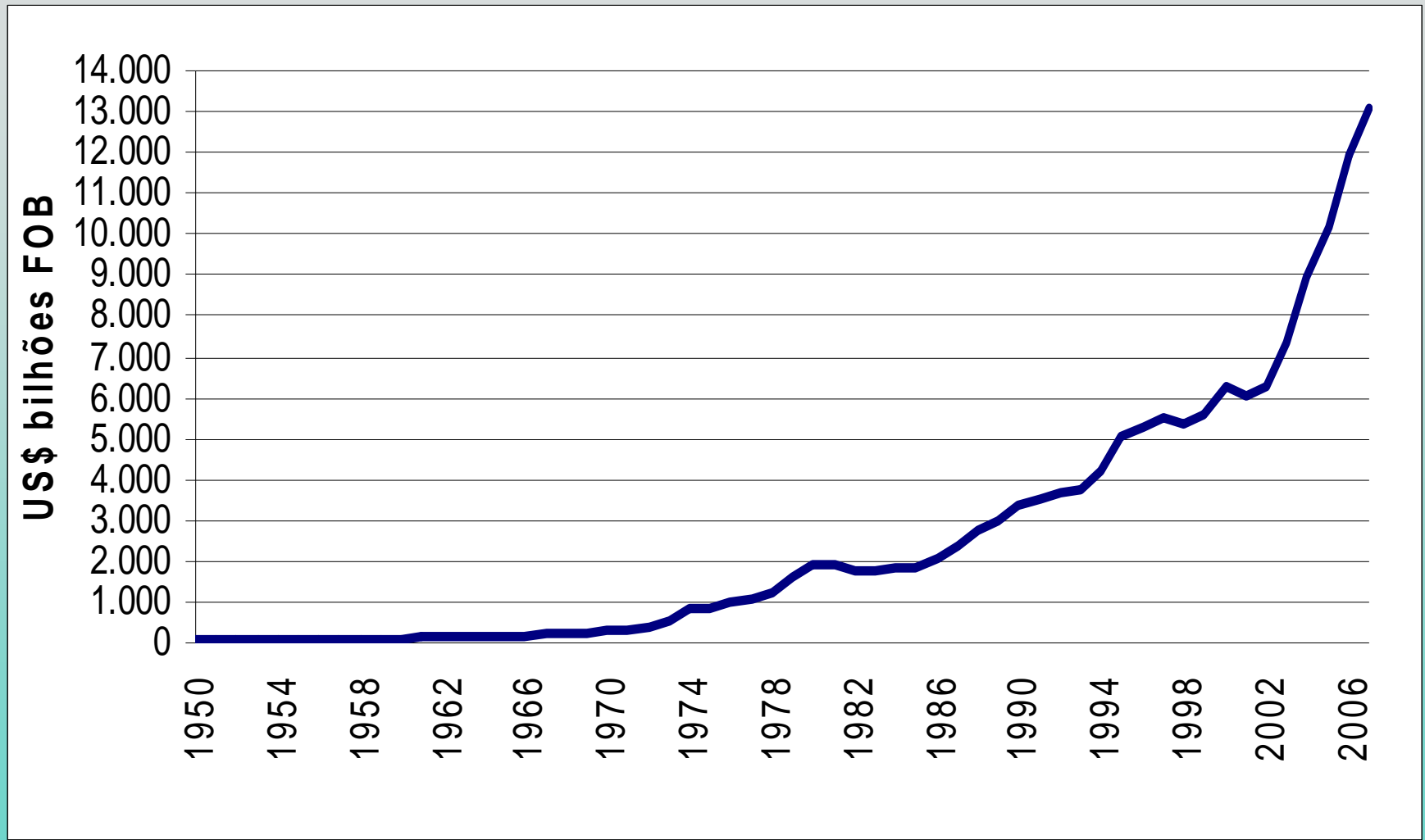
Evolução do PIB Mundial 1950 - 2005



Fonte: Earth Policy Institute

Gráfico 2

Evolução das Exportações Mundiais - US\$ bilhões FOB 1950 a 2006



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio/ SECEX

Gráfico 3

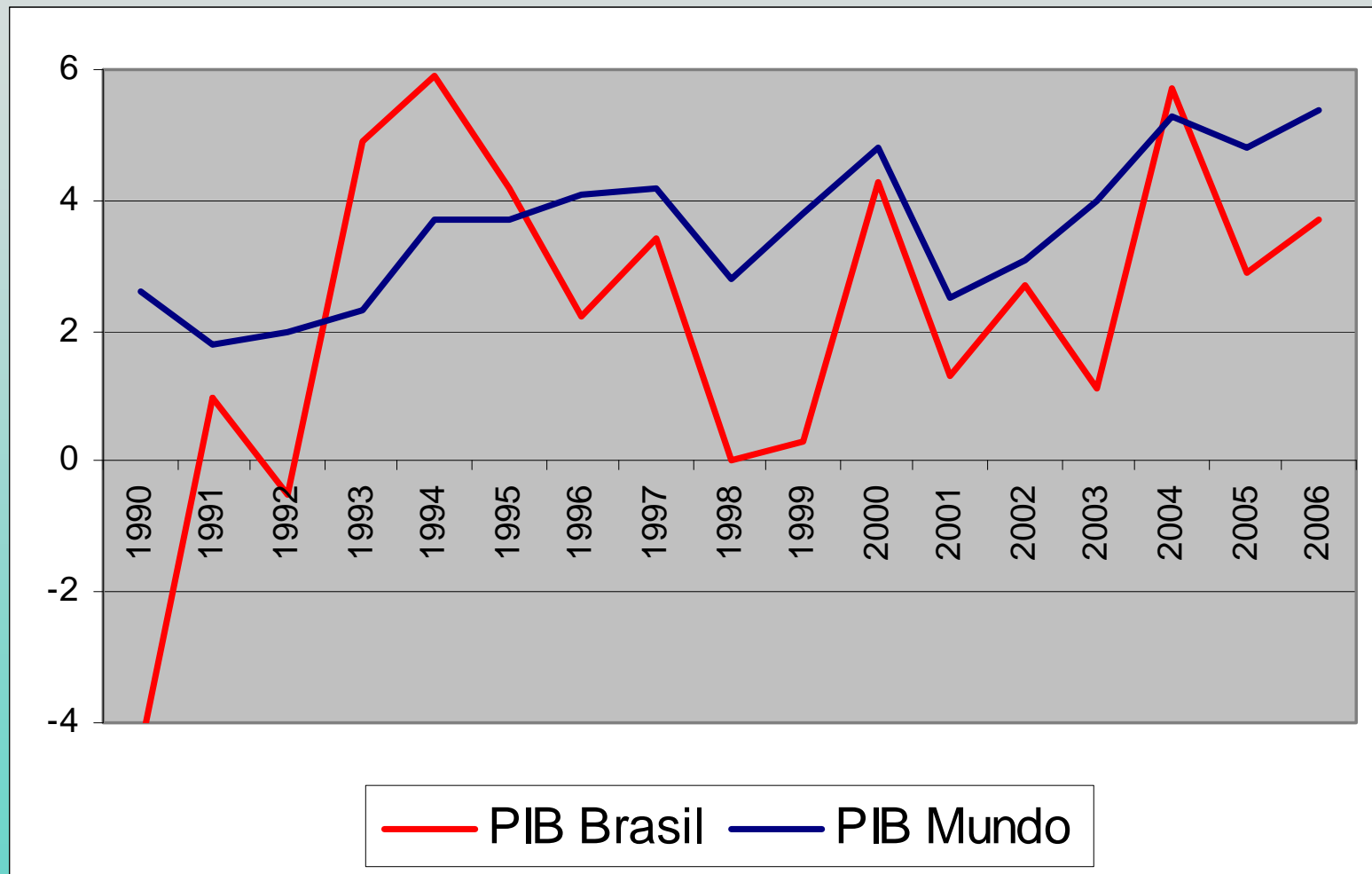
Evolução das Exportações e do PIB Mundial 1950 – 2005

(1950=100)



Gráfico 4

Evolução do PIB do Brasil e do Mundo



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Gráfico 5

Taxa de Crescimento do PIB dos Países BRIC

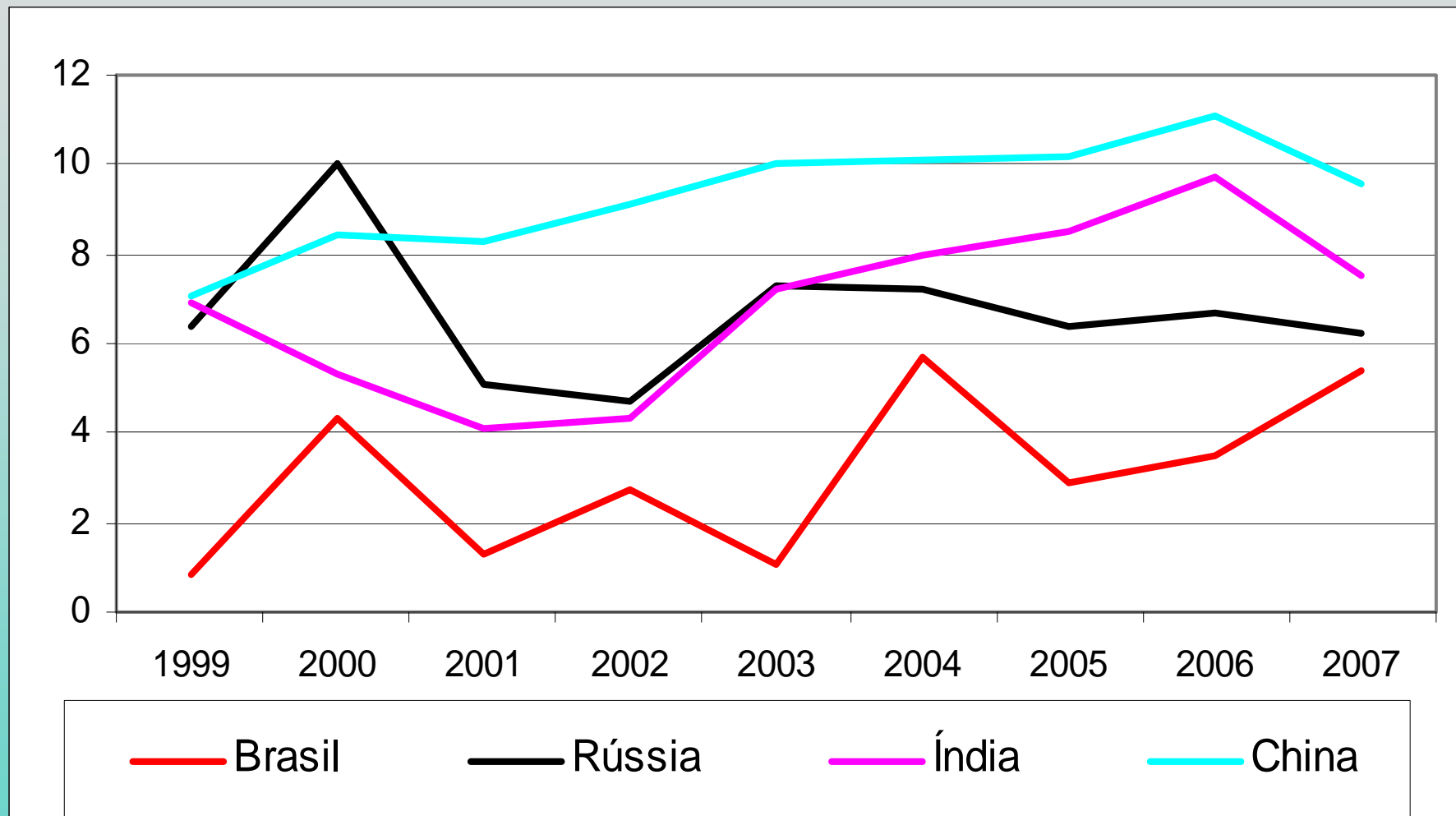
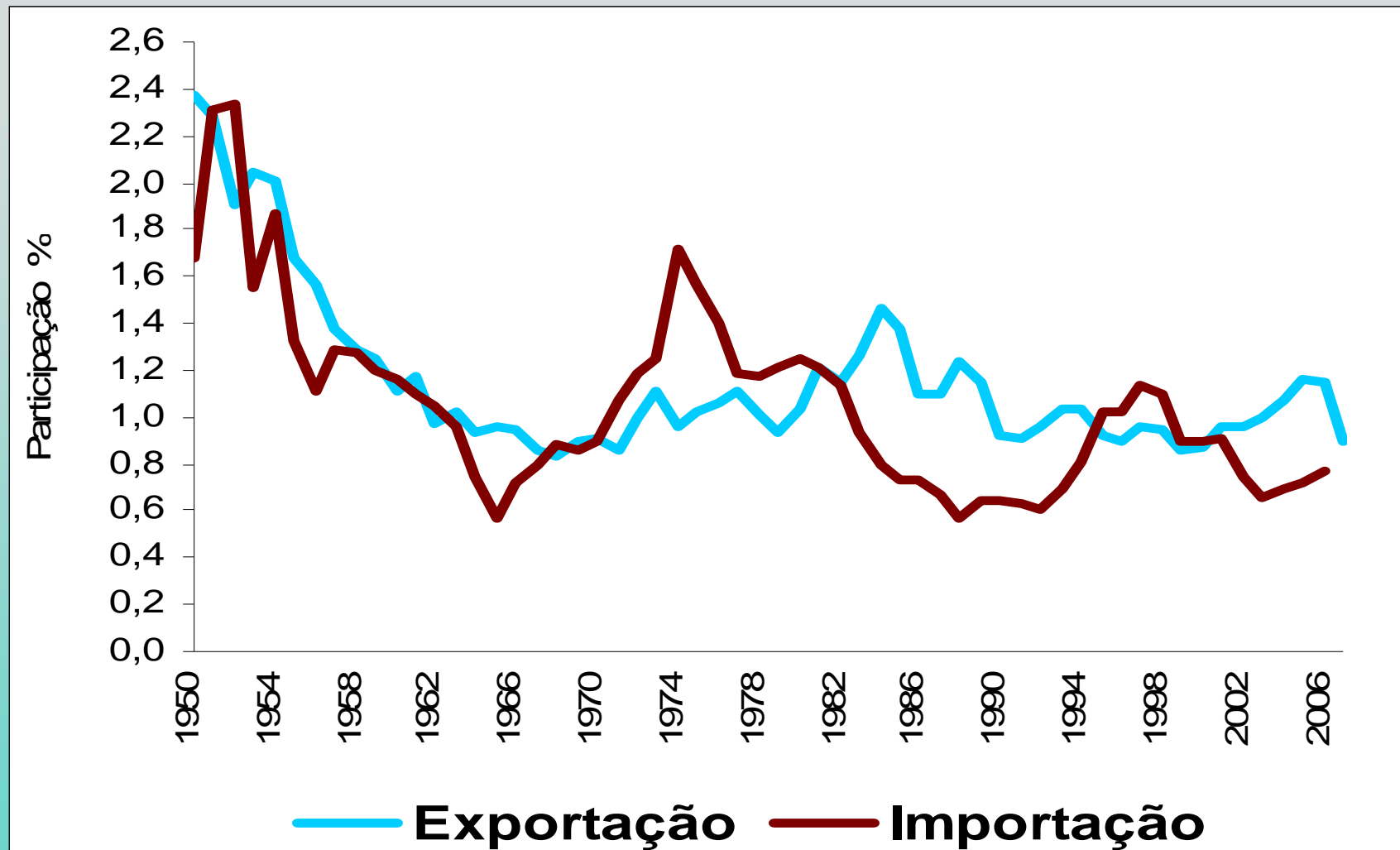


Gráfico 6

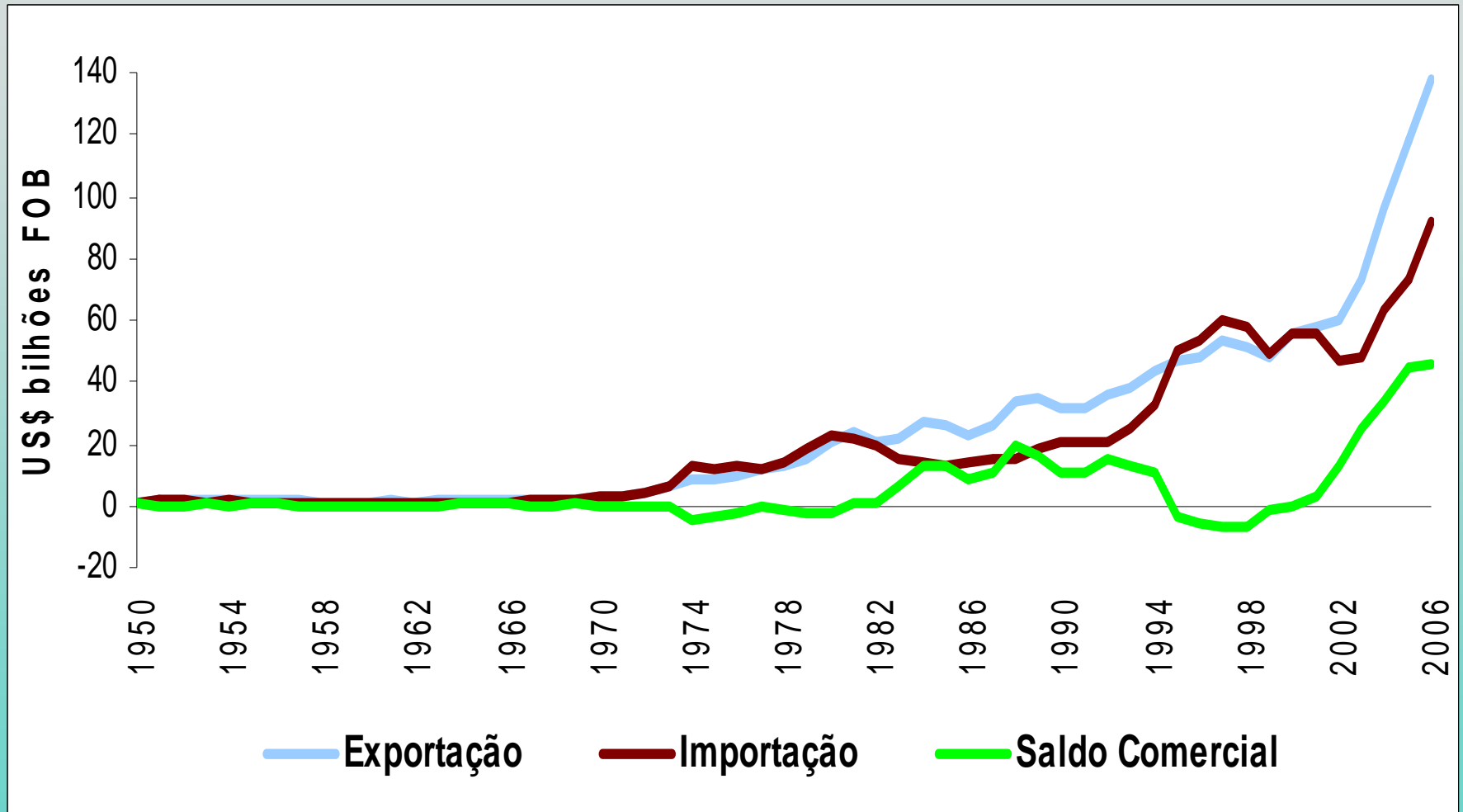
Participação % do Brasil nas Exportações e Importações Mundiais 1950 a 2006



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio/ SECEX

Gráfico 7

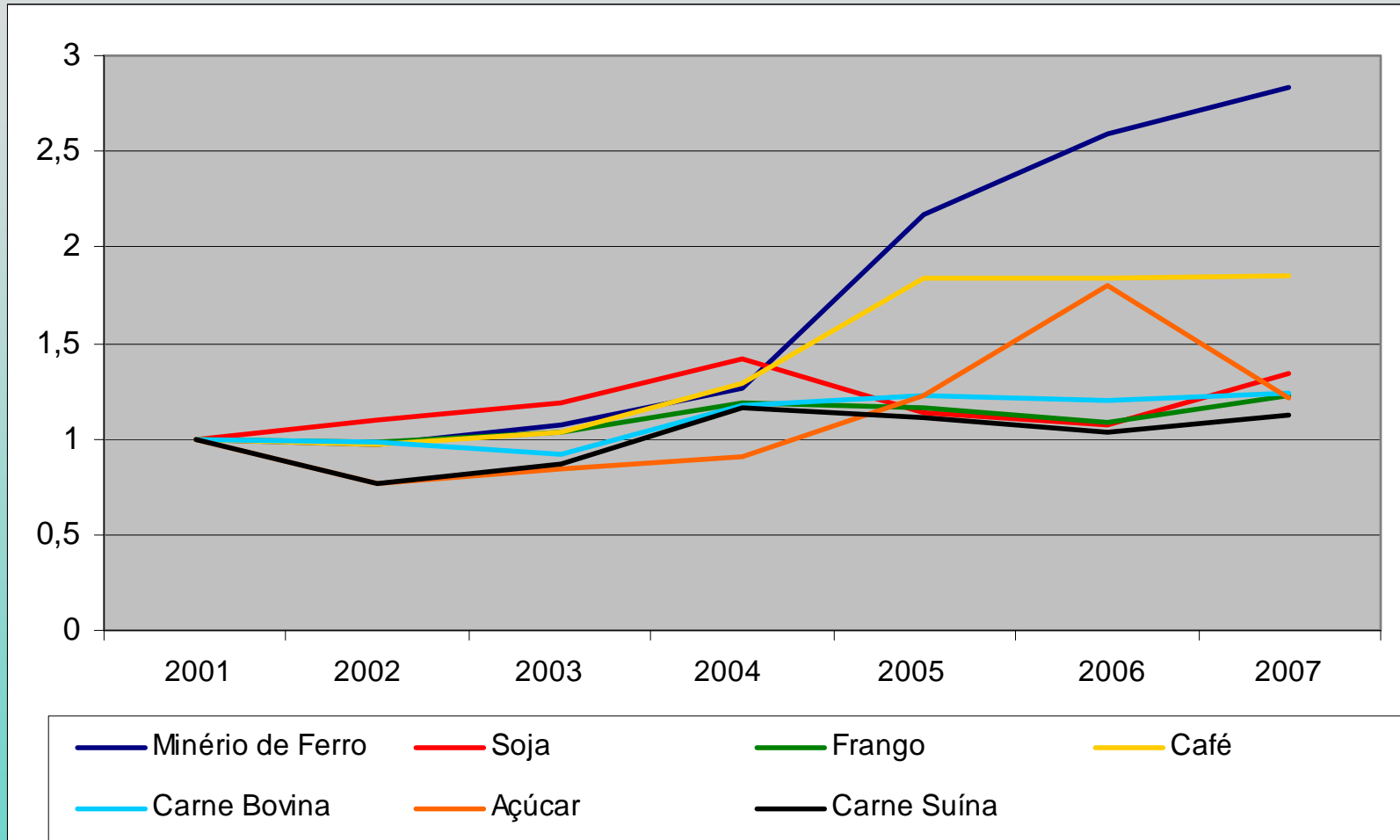
Balança Comercial Brasileira - US\$ bilhões FOB 1950 a 2006



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio/ SECEX

Gráfico 8

Preços Médios de Commodities 2001 a 2007

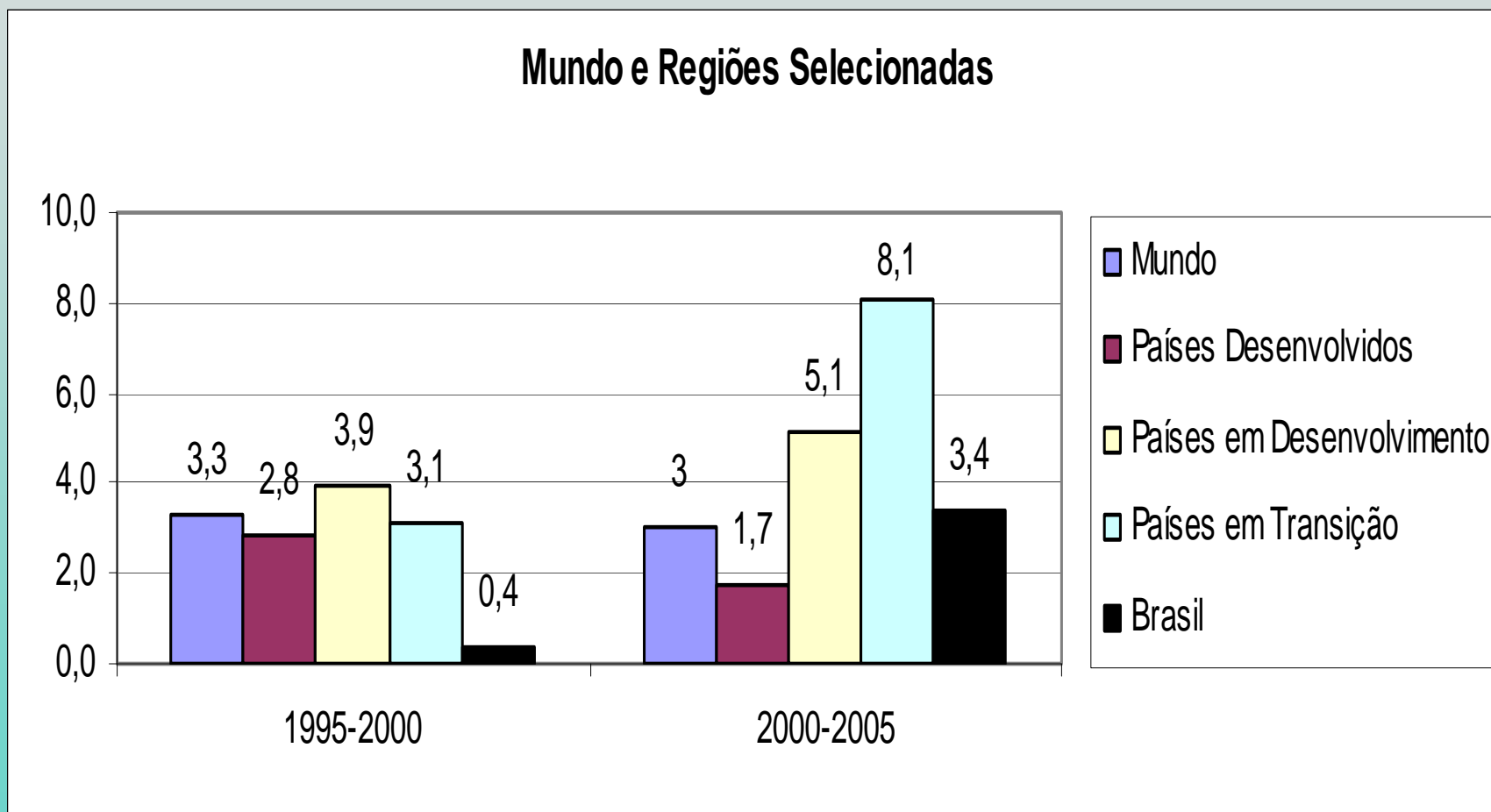


Average Petroleum Spot Price. Média ponderada igualmente dos preços de UK Brent, Dubai e West Texas Intermediate.

Fontes: BNDES e FMI

Gráfico 9

Taxa de Crescimento Médio Anual do Produto Industrial – 1995-2000 e 2000-2005 Mundo e Regiões Seleccionadas



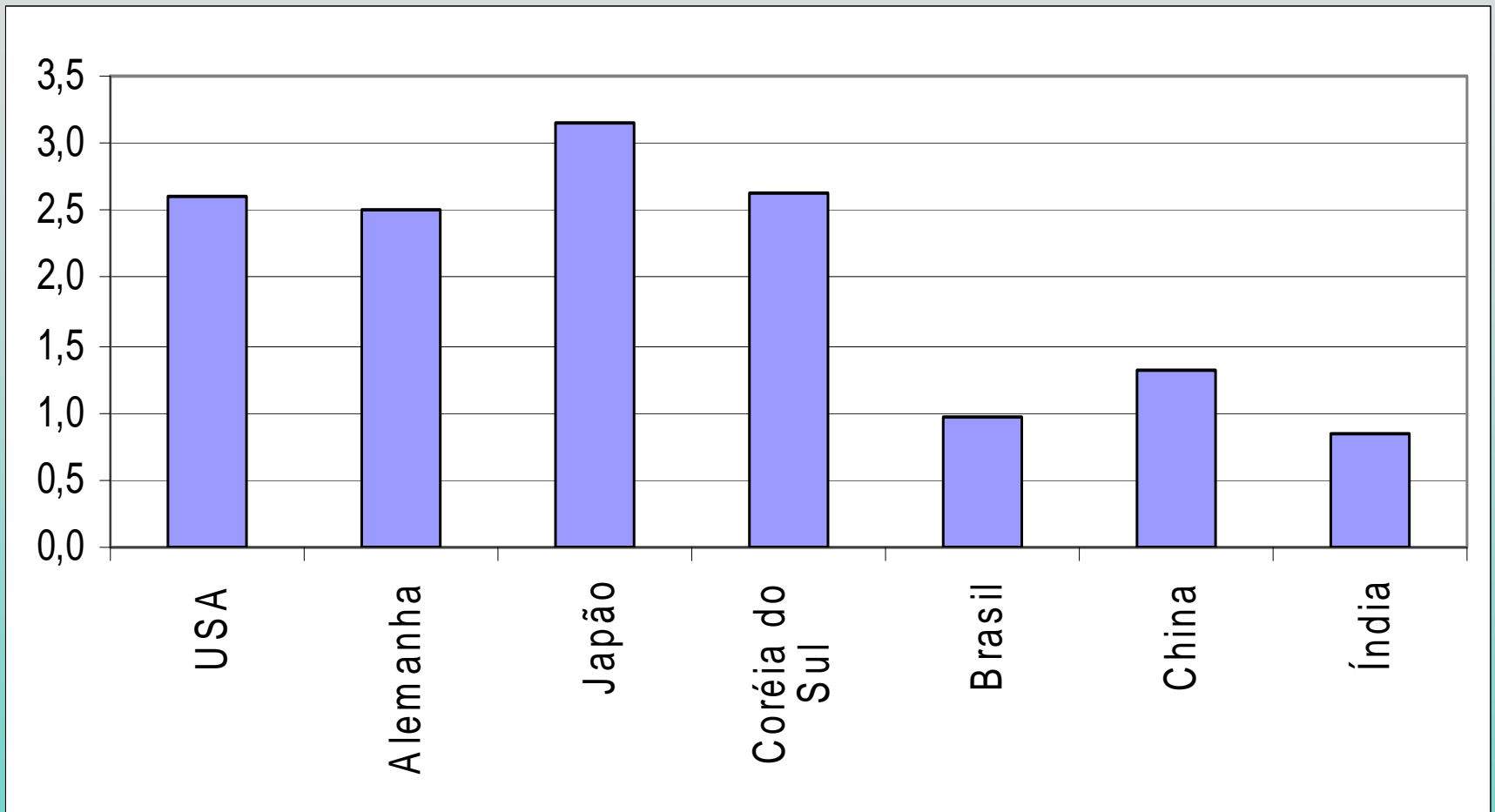
Fonte: Elaboração NEIT/IE/UNICAMP a partir de dados da UNIDO

Os Investimentos em P&D

- **ELEVADA CONCENTRAÇÃO MUNDIAL DOS INVESTIMENTOS EM P&D**
 - em 2005, os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha, foram responsáveis por 68% de todo o investimento dos países da OCDE em P&D
 - os Estados Unidos sozinhos foram responsáveis por 43% dos investimentos da OCDE em P&D

Gráfico 10

Gastos em P&D (% PIB) em 2004



Fontes: Sinopse Internacional nº 7 - BNDES e
World Development Indicators - 2006 / The World Bank

Os Investimentos Em P&D

- ✓ Há grande concentração de investimentos em P&D em alguns países; EUA respondem por 25% do total mundial.

RANKING DOS DISPÊNDIOS COM P&D EM 2005 ou ano mais recente

BILHÕES DE DÓLARES EM PPC

1	ESTADOS UNIDOS	312,5
2	JAPÃO	118,0
3	CHINA	115,2
4	ALEMANHA	61,7
5	FRANÇA	40,4
6	REINO UNIDO	32,2
7	CORÉIA	31,6
8	ÍNDIA	20,7
....		
	BRASIL	13,5

Questões em Aberto

- 1. Qual a evolução esperada da economia mundial ?**
- 2. Qual a evolução esperada da economia brasileira ?**
- 3. Qual a inserção internacional desejada ?**
- 4. Qual a estrutura produtiva desejada ?**
- 5. Qual a política industrial desejada ?**
- 6. Quais as necessidades de recursos humanos ?**
- 7. Quais as necessidades de infra-estrutura de transporte, comunicação e energia ?**
- 8. Como equacionar a questão ambiental ?**

Desafios e Oportunidades

- Definir o Plano de Desenvolvimento Industrial e seus instrumentos de política.
- Promover atividades industriais intensivas em tecnologia e as atividades produtivas baseadas em recursos naturais.
- Adensar as cadeias produtivas, promover a incorporação da tecnologia e garantir empregos de boa qualidade.
- Fortalecer o Sistema Nacional de Inovação e promover maior articulação institucional.
- Ampliar e aprimorar a disponibilidade de mão-de-obra qualificada através do aprimoramento do ensino básico, médio e superior e estreitar o relacionamento com a infra-estrutura de C&T e com o setor produtivo.
- Ampliar e aprimorar a infra-estrutura de transporte, logística e a oferta de energia.
- Construir a agenda da questão ambiental.

Brasil – Balança Comercial (US\$ Milhões)

Atividades	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SALDO TOTAL	2.651	13.122	24.779	33.640	44.702	46.075
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	-3.165	4.855	12.535	18.187	23.089	21.236
• PRODUTOS ALIMENTARES	5.891	5.928	6.853	8.248	9.571	11.987
• METALÚRGIA	2.790	4.195	5.473	7.608	9.153	8.530
• MATERIAL DE TRANSP.	3.313	3.854	4.885	8.866	9.844	8.831
• PAPEL E PAPELÃO	1.418	1.462	2.270	2.152	2.540	2.880
• VESTUÁRIO E CALÇADOS	1.970	1.830	2.064	2.355	2.319	1.993
• MADEIRA	1.429	1.716	2.019	2.961	2.945	3.040
SUBTOTAL	16.811	18.985	23.564	32.190	36.372	37.261

Brasil – Balança Comercial (US\$ Milhões)

Atividades	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SALDO TOTAL	2.651	13.122	24.779	33.640	44.702	46.075
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	-3.165	4.855	12.535	18.187	23.089	21.236
• MECÂNICA	-5.437	-3.920	-2.161	-1.559	-1.892	-2.855
• MAT. ELETR. E COMUNIC.	-6.433	-3.948	-3.616	-5.387	-5.037	-6.482
• QUÍMICA	-4.524	-3.818	-4.206	-6.082	-5.480	-5.332
• FARMACÊUTICA	-1.279	-1.274	-1.232	-1.434	-1.564	-1.989
SUBTOTAL	-17.673	-12.960	-11.215	-14.462	-13.973	-16.658

Fonte: MDIC

Desafios e Instrumentos de Política Industrial

DESAFIOS – DIRETRIZES PRIORITÁRIAS

- 1. DESENVOLVER AS ATIVIDADES INDUSTRIAIS ESTRATÉGICAS PARA O PAÍS**
- 2. AUMENTAR A PRODUTIVIDADE DO TECIDO INDUSTRIAL**
- 3. MANTER A COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL REVELADA POR ALGUMAS ATIVIDADES INDUSTRIAIS**

Desafios e Instrumentos de Política Industrial

DESAFIOS – INCORPORAR NOVAS DIMENSÕES

- 1. DESENVOLVER A PRODUÇÃO LIMPA E PROMOVER A INDÚSTRIA DA RECICLAGEM**
- 2. ARTICULAR A POLÍTICA DE INVESTIMENTO INDUSTRIAL COM A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Desafios e Instrumentos de Política Industrial

OS DESAFIOS COLOCADOS ENVOLVEM TANTO **PRIORIDADES** SETORIAIS QUANTO POLÍTICAS HORIZONTAIS

NAS DUAS PERSPECTIVAS, OS **INSTRUMENTOS** A SEREM MOBILIZADOS SÃO HORIZONTAIS E SETORIAIS, DEPENDENDO DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior 2003

Define três pilares da PITCE:

1. modernização do setor industrial, buscando aumentar a eficiência produtiva;
2. geração e absorção de tecnologias, com destaque para as tecnologias portadoras de futuro;
3. ampliação do comércio exterior, alcançando também a exportação de mercadorias com maior valor agregado.

Princípios Gerais

- necessidade de articulação da política setorial com a política regional (investimentos em infra-estrutura e apoio aos arranjos produtivos locais)
- flexibilidade da política:
 - beneficiário da política: setores; cadeias produtivas; arranjos produtivos; redes ou grupos de empresas; empresa individual
 - instrumentos de política: horizontais e setoriais
- exigência de contrapartidas dos beneficiários da política, a serem negociadas com o governo
- transparência na implementação da política

Opções Estratégicas da PITCE

Semicondutores

Software

Fármacos e Medicamentos

Bens de Capital

Atividades Portadoras de Futuro

- **Biotecnologia**
- **Nanotecnologia**
- **Biomassa**

Institucionalidade da PITCE

Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

- função: propor ao Presidente da República a política de desenvolvimento industrial
- composição: 28 membros
14 são representantes de entidades governamentais

Presidência do Conselho: Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

Agência como serviço social autônomo e com 2% dos recursos que originariamente eram destinados ao SEBRAE

Finalidade da agência: “promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia”

Conselho Deliberativo da ABDI:

MDIC; MCT; CASA CIVIL; MINFAZ; MPL; MIN; IPEA; e BNDES = 8 membros

CNI; APEX-BRASIL; CNC; SEBRAE; CUT; IEDI; ANPROTEC = 7 membros

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

É comum resumir as políticas estaduais de desenvolvimento industrial à chamada “guerra fiscal”.

E pelo fato da “guerra fiscal” ser irracional, este tipo de raciocínio leva à idéia de que as políticas estaduais de desenvolvimento industrial constituem uma aberração!: a generalização das estratégias de concessão de benefícios e de retaliação anula ganhos iniciais; nessa “guerra”, como reféns dos jogos empresariais, todos os Estados perdem; essa “guerra” induz à alocação ineficiente de recursos; prioriza as empresas entrantes em detrimento das pré-estabelecidas,etc.

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

Nesse contexto, torna-se relevante distinguir dois conceitos: políticas estaduais de desenvolvimento industrial e “guerra fiscal”.

Políticas estaduais de desenvolvimento industrial: são políticas - articuladas ou não às estabelecidas em nível federal - voltadas para a expansão, diversificação, integração e modernização da estrutura industrial local.

A “guerra fiscal” pode ser entendida como o recurso a distorções do Sistema Tributário como instrumentos de políticas estaduais de desenvolvimento industrial.

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

Quais são essas distorções? São, principalmente, as 2 seguintes:

- 1. O regime de origem no sistema de cobrança do ICMS adotado nas transações interestaduais.**
 - Na ausência de qualquer acordo entre os Estados, o “combustível fundamental que faz girar o motor da guerra fiscal na forma que esta assumiu no Brasil está nos créditos gerados no Estado de origem do comércio interestadual e que devem ser abonados pelo Estado destinatário” (Fórum Fiscal).**

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

- Por exemplo, quando um Estado concede um incentivo fiscal, na forma de crédito presumido, na origem, beneficia o seu contribuinte.
- No entanto, a cadeia do ICMS segue o seu curso normal e o Estado de destino vai ter de suportar o crédito na entrada conforme a alíquota pertinente.
- Assim, o Estado de destino será, em última instância, o pagador do incentivo concedido no Estado de origem.

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

2. As dificuldades de implementar a Lei Complementar 24/75.

- Essa Lei estabelece que os incentivos fiscais ou financeiro-fiscais, com base no ICMS somente podem ser concedidos com base em convênios celebrados pelos Estados (CONFAZ).
- No âmbito da “guerra fiscal, são recorrentes as ADIN’s promovidas por Estados “atacados”, junto ao STF, visando o cumprimento dessa Lei.

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

Visando o fim da “guerra fiscal”, essas distorções serão eliminadas no caso da aprovação da Proposta de Reforma Tributária, enviada pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em 28/02/2008:

- **regulamentação única nacional do Novo ICMS;**
- **regime de destino nas transações interestaduais - exceto 2% na origem;**
- **possibilidades de incentivos fiscais, mas restritos aos definidos pelo Novo CONFAZ e uniformes no Território Nacional; e**
- **sanções aos Estados com políticas de receitas voltadas para a “guerra fiscal”, envolvendo o FER, FPE e FNDR.**

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

Caso seja colocado um fim na “guerra fiscal”, isso significa que os Estados não mais terão condições de fazer políticas de desenvolvimento industrial?

Para responder a essa pergunta, é importante uma questão prévia: por que os Estados fazem e, mesmo com o fim da “guerra fiscal”, deverão continuar a fazer políticas de desenvolvimento industrial?

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

As razões são as seguintes:

- **as disparidades de desenvolvimento entre Estados e regiões brasileiras e a fragilidade da política nacional de desenvolvimento regional;**
- **o entendimento de que a superação dessas disparidades - em particular nas atuais condições técnicas e organizacionais dos processos de produção - vai além das forças de mercados. Em geral, e muitas vezes mais do que o Governo Federal, os governadores são sempre “desenvolvimentistas”;**

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

- a relevância política da indução, atração e do efeito multiplicador dos investimentos (geração de emprego e renda); e
- o poder dos interesses locais incrustados nas instâncias do Estado. Em geral, as políticas de desenvolvimento industrial são definidas a partir desses interesses.
- Por motivos semelhantes, a experiência internacional também atesta que unidades federativas de outros países (p.e., EUA) são muito ativas no que se refere à implementação de políticas industriais.

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

Assim, na impossibilidade de recurso à “guerra fiscal”, como ou com quais instrumentos os Estados tenderão a fazer políticas de desenvolvimento industrial?

- 1. Concessões financeiras diferenciadas com base em dotações específicas do orçamento estadual.**
- Muda-se o padrão de concessão de benefícios: substituição da política de renúncia de receitas (incentivos fiscais e financeiros relativos a impostos) no passivo do orçamento, por políticas de despesas no ativo.**

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

2. Concessões financeiras diferenciadas com base em dotações do FNDR.

- **Previsto na proposta de RTrib, este Fundo será formado com 4,6% do IR e do IPI, com a aplicação de até 5% dos recursos nas regiões menos desenvolvidas do Sul e do Sudeste.**
- **O FNDR será operado através de transferência de seus recursos para fundos de desenvolvimento estaduais.**
- **Segundo o Governo Federal, essa “nova Política de Desenvolvimento Regional substituirá com grandes vantagens a utilização da guerra fiscal como instrumento de desenvolvimento”.**

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

3. Concessão de subvenções econômicas (Lei de Inovação).

- A concessão de subvenção econômica, visando o fomento da inovação tecnológica, é um instrumento de política industrial largamente utilizado nos países desenvolvidos.
- Por ser um incentivo direcionado ao processo de inovação das empresas, pode ser operado de acordo com normas que não são restringidas pela OMC, ao contrário de benefícios concedidos com outras finalidades e que propiciem, de forma espúria, competitividade empresarial.
- A concessão de subvenção econômica pelos Estados encontra-se na dependência das Leis Estaduais de Inovação, exceto nos Estados de SC (18/12/2007) e de MG (15/01/2008).

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

4. Cooperação público-privada com vistas à inovação de produtos (Lei de Inovação).

- As ICT's podem compartilhar seus laboratórios e instalações com MPE's em atividades voltadas à inovação tecnológica.
- A União e suas entidades estão autorizadas a participar minoritariamente do capital de empresa privada de propósito específico que vise projetos de produtos ou processos inovadores.
- No caso dos Estados: necessidade de legislação estadual específica (MG e SC).

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

5. Criação de Zonas de Processamento de Exportações.

- **Em julho de 2007, foi sancionada a Lei 11.508 que autoriza o Governo Federal a criar ZPE's nas regiões menos desenvolvidas.**
- **A criação de ZPE's nos Estados pode vir a se constituir numa “moeda de troca” no processo de negociação da Reforma Tributária, entre a União e os Estados.**
- **As ZPE's também são defendidas pela ABINEE: “as ZPE's são uma alternativa para criar empresas nas regiões mais carentes e diminuir o déficit comercial que temos no setor” (5/03/2008).**

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

6. Investimentos em infra-estrutura (energia, estradas, portos, aeroportos), em logística, (educação, saúde, segurança pública, etc) voltados para a criação de um ambiente regional favorável ao processo de produção e comercialização das empresas.

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

7. Maior ênfase nas “políticas de desenvolvimento industrial de nova geração”, em detrimento dos tradicionais:

- fortalecimento das ações na área de C&T;
- promoção da inovação tecnológica;
- programas específicos de desenvolvimento regional e adensamento da matriz de relações interindustriais (suporte tecnológico a arranjos produtivos locais, clusters, cadeias produtivas, etc.);
- desenvolvimento dos serviços de apoio às empresas (centros de serviços tecnológicos, por exemplo, em tecnologias industriais básicas, serviços de extensão tecnológica, informações tecnológicas, etc.);

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

- **ampliação do escopo dos serviços dos institutos públicos de tecnologia e de sua articulação com projetos de modernização ou de inovação tecnológica do setor privado;**
- **fortalecimento das fundações de amparo à pesquisa;**
- **marketing regional;**
- **novas políticas estaduais de apoio às exportações (por exemplo, relativas à superação de barreiras técnicas); e**
- **definição de políticas de uso do poder de compra (processos de licitação como indutores de inovações e de padrões de qualidade das compras públicas ou que facilitem o acesso para as pequenas empresas, etc.), etc.**

Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial

Esse novo eixo das políticas estaduais de desenvolvimento industrial está a exigir uma nova institucionalidade.

Não mais as Secretarias da Fazenda como o principal locus institucional dessas políticas, como no passado dos instrumentos tradicionais e centrados na “guerra fiscal”, mas sim instituições do tipo “agências de desenvolvimento ou de inovação”.