

## **PROJETO DE PESQUISA**

### **INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO DO BRASIL: QUAL DEVE SER A ESTRATÉGIA DO GOVERNO PARA 2015-18?**

#### **Introdução**

A indústria é um setor vital para o desenvolvimento do Brasil. Mesmo que o setor industrial não seja responsável pela maior parcela do PIB ou do emprego da economia, ele está no centro da matriz produtiva de qualquer país continental como o Brasil, comprando, processando e vendendo produtos para os demais setores da economia e para o resto do mundo. Uma indústria diversificada e competitiva é, portanto, condição necessária para o desenvolvimento produtivo do Brasil nos próximos anos, pois somente isso garantirá a geração e transmissão de ganhos de produtividade para toda a economia, bem como tornará os níveis de renda e o emprego mais estáveis em relação a choques externos e internos.

Nos últimos 10 anos a indústria brasileira se beneficiou da expansão do mercado interno e do crescimento da economia, mas com perda gradual de competitividade devido à apreciação cambial decorrente da evolução dos preços de commodities e da política macroeconômica no Brasil e no resto do mundo. Hoje o Brasil se vê diante do desafio de aumentar seu desenvolvimento produtivo num cenário internacional de lento crescimento e forte concorrência industrial. Do ponto de vista interno, apesar da depreciação da taxa de câmbio verificada nos últimos meses, os custos de produção no Brasil ainda são relativamente elevados em relação a nossos principais concorrentes no mercado mundial de manufaturados.

Como promover o crescimento da indústria e o desenvolvimento produtivo do Brasil no novo cenário econômico e tecnológico do século XXI? Será necessário voltar a práticas protecionistas para desenvolver a produção doméstica? Vale a pena concentrar esforços na taxa de câmbio, com mudança do regime cambial para acelerar o desenvolvimento produtivo? Quais são os prós e contras de uma taxa de câmbio depreciada? O que é possível fazer além da taxa de câmbio? Haverá espaço fiscal para incentivos tributários e financeiros, para uma desvalorização fiscal que acelere o desenvolvimento produtivo? Como construir os incentivos para promover uma integração mais rápida e promissora na economia mundial e nas chamadas “cadeias globais de valor”? A lista de perguntas é extensa e de difícil resposta. O objetivo deste projeto de pesquisa é responder a algumas destas indagações através de trabalhos dos

mais diversos especialistas em economia industrial e desenvolvimento produtivo. Estes trabalhos serão organizados por grandes temas e resultarão em dois produtos:

- (i) Um seminário para discutir os desafios e oportunidades de desenvolvimento produtivo do Brasil, a ser realizado na segunda quinzena de maio; e
- (ii) Um livro contendo os textos e as discussões realizadas nos seminários, a ser publicado até o final de 2014.

Com base nas atividades acima, este projeto de pesquisa contribuirá para a formulação e execução da política econômica brasileira nos próximos anos, bem como servirá de referencial importante para a discussão já em curso sobre a política econômica a ser adotada no próximo mandato presidencial.

### **Organização dos Sessões / Temas da Pesquisa:**

A pesquisa será organizada em sete grandes temas, cada um com até quatro artigos sobre assuntos e perguntas específicas relacionadas ao desenvolvimento industrial e o seu impacto sobre a economia.

#### **1 – Indústria e Desenvolvimento Econômico**

A indústria continua sendo um setor importante em qualquer economia, mesmo que não responda por uma parcela significativa do emprego e do PIB, pois é na indústria que ocorre a maior parte do processamento de produtos e a geração de ganhos de produtividade. Com base nessa visão, o desenvolvimento industrial de um país pode ser medido de várias formas ou indicadores, cada um com um foco ou preocupação específica. No caso do Brasil, o tamanho continental do território, a população elevada e as vantagens naturais da economia na produção de produtos primários colocam desafios bem específicos ao desenvolvimento industrial. Por mais exitosas que sejam as experiências de outros países no desenvolvimento de suas indústrias, é difícil e equivocado simplesmente transplantar para o Brasil estratégias concebidas para realidades produtivas e sociais completamente diferentes da nossa. O Brasil deve aprender com o sucesso e fracasso de outros países e construir seu próprio modelo de desenvolvimento produtivo.

Com base na visão acima, os artigos dessa parte da pesquisa podem tentar responder a questões gerais, como, por exemplo:

- 1) Por que a indústria é importante?
- 2) Qual é a situação da indústria brasileira hoje? É possível retomar o seu crescimento? Com que estratégias?

- 3) Quais devem ser os objetivos do governo? Aumentar parcela da indústria no PIB? Aumentar produto industrial per capita? Aumentar inovação e diversificação industrial?
- 4) Existe um modelo de desenvolvimento produtivo ideal para o Brasil?

## **2 – Política Macroeconômica e Desenvolvimento Industrial**

A política macroeconômica é peça importante de qualquer estratégia de desenvolvimento produtivo. Estabilidade macroeconômica é condição essencial para a realização de investimentos e crescimento da economia, mas a estabilidade macroeconômica por si só não garante a diversificação produtiva e o desenvolvimento tecnológico de um país. É perfeitamente possível obter uma situação de equilíbrio macroeconômico na qual os níveis dos principais preços relativos da economia (taxa de câmbio real, taxa de juro real, salário real e custo da energia) não promovem o desenvolvimento da indústria. Nesse caso o crescimento da produtividade tende a permanecer lento e a sociedade a ficar presa num nível de renda médio. No sentido contrário, a administração da política macroeconômica pode conciliar competitividade com estabilidade e promover um desenvolvimento produtivo mais rápido da economia. Nesse processo há escolhas importantes a serem feitas, pois algumas medidas implicam perdas temporárias para alguns grupos sociais em troca de ganhos maiores no futuro.

Com base na visão acima, os artigos desta parte da pesquisa podem tentar responder às seguintes perguntas:

- 1) Qual é o impacto da taxa de câmbio sobre o desenvolvimento produtivo?
- 2) Como coordenar as políticas monetária e fiscal para obter uma taxa de câmbio estável e competitiva?
- 3) Há espaço fiscal para aumentar incentivos tributários e financeiros para o desenvolvimento produtivo?
- 4) Qual é a relação entre desenvolvimento industrial e distribuição de renda?

## **3 – Comércio Exterior e Desenvolvimento Industrial**

O maior sinal de sucesso de uma estratégia de desenvolvimento produtivo é a capacidade das firmas domésticas em concorrer no mercado internacional. Nesse sentido, o comércio exterior é crucial para monitorar e avaliar o andamento das políticas de desenvolvimento industrial. A política comercial envolve um mapeamento dos setores de maior potencial de crescimento, com base em suas respostas a variações de preço e de demanda vindas do resto do mundo e da própria economia doméstica, bem como um levantamento do potencial de criação ou destruição de comércio a partir de acordos comerciais. Com o aumento da integração produtiva mundial, crescentemente estão sendo construídas cadeias mundiais de produção, nas quais alguns países se especializam em atividades de alto retorno por unidade de

trabalho ou capital, enquanto outros se concentram em atividades de menor remuneração. Dada essa configuração da produção global, a forma de inserção nestas cadeias é um fator importante para o desenvolvimento econômico.

Com base na visão acima, os artigos desta parte da pesquisa podem responder a uma série de perguntas como, por exemplo:

- 1) Qual é o impacto de variações de preço e de renda sobre as exportações e importações brasileiras?
- 2) Qual deve ser a política tarifária para promover o desenvolvimento industrial?
- 3) Qual deve ser a estratégia de acordos comerciais por parte do Brasil?
- 4) Qual deve ser a prioridade de integração comercial do Brasil com as principais regiões ou blocos econômicos do mundo?
- 5) Como o Brasil deve se inserir nas cadeias globais de produção?

#### **4 – Inovação e Competitividade Industrial**

Desenvolvimento produtivo depende do aumento da produtividade, o que por sua vez pode ser gerado de várias formas. A inovação também é um mecanismo de transmissão importante de ganhos de produtividade, seja pela geração de novos produtos e processos, seja pela simples adaptação de tecnologias já utilizadas no resto do mundo. No caso do Brasil, onde em vários setores importantes da indústria não há firmas de capital nacional, o aumento da produtividade via pesquisa e desenvolvimento no país é particularmente desafiador e exige respostas criativas por parte do governo.

Com base na visão acima, os artigos dessa parte da pesquisa podem abordar os seguintes temas ou perguntas:

- 1) Qual é a importância da inovação na competitividade de diferentes setores industriais?
- 2) Como aumentar a inovação realizada no país em setores dominados por firmas estrangeiras?
- 3) Como aumentar a cooperação entre empresas e universidades para aumentar a inovação e competitividade industrial?
- 4) Qual deve ser o foco da política de inovação industrial?

#### **5 – Avaliação de Política Industrial**

Em vários países da América Latina, a política industrial – muitas vezes com a denominação de política de competitividade – voltou ao cardápio de políticas públicas de desenvolvimento. No caso brasileiro, o anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2003, da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 e do Plano Brasil Maior (PBM) em 2011 trouxe de volta o debate a respeito

da necessidade de adoção de políticas industriais para garantir o crescimento sustentado do país.

Desse modo, a fase mais recente da política industrial brasileira já está em vigor há pelo menos uma década, tempo suficiente para que seja possível avaliá-la. A avaliação dessas políticas permite não somente corrigir eventuais falhas das mesmas, mas também pode gerar reflexões importantes sobre o futuro da indústria e do papel da política industrial no desenvolvimento brasileiro nos próximos anos. Nesse sentido, os artigos dessa parte da pesquisa se propõem a avaliar o seguinte conjunto de políticas públicas:

- 1) Qual é o impacto de medidas de conteúdo local e margens de preferência sobre a indústria?
- 2) Qual é o impacto do crédito público, especialmente da atuação do BNDES, sobre a produtividade e competitividade industrial?
- 3) Qual é o resultado até agora, e quais são as perspectivas, da estratégia de criação e fortalecimento de campeões nacionais?
- 4) Qual é o resultado até agora, e quais são as perspectivas, das desonerações fiscais seletivas para incentivar o desenvolvimento industrial?

## **6 – Estrutura Industrial e Competitividade**

A indústria não é, obviamente, um setor homogêneo. Há atividades intensivas em capital e atividades intensivas em trabalho. Há setores onde os custos dependem muito mais do preço da energia do que de outros fatores. Há produtos mais ou menos sujeitos à concorrência internacional, bem como produtos mais intensivos no uso de tecnologias de informação e infraestrutura. Mais importante, há setores com maior efeito de arrasto (encadeamento) sobre a economia, tanto do ponto de vista da produção quanto do ponto de vista tecnológico. Com base nesta visão, o objetivo desta parte da pesquisa é apresentar estudos sobre a estrutura industrial brasileira, com análise de encadeamentos via matriz insumo-produto e análises setoriais.

Os estudos desta parte da pesquisa podem ser organizados em torno das seguintes perguntas:

- 1) Quais são os setores ou atividades com maior efeito encadeamento sobre indústria?
- 2) Qual é o impacto dos preços dos insumos básicos sobre a competitividade industrial?
- 3) Qual é o impacto dos custos de infraestrutura sobre a competitividade industrial?
- 4) Como resolver ou arbitrar o conflito entre os interesses dos setores produtores de insumos básicos e os setores produtores de bens finais?

## **7 – Desenvolvimento Produtivo além da Indústria**

Atualmente é difícil estabelecer onde a indústria termina e os serviços começam. O mesmo vale para a relação entre agropecuária e indústria diante da escala industrial e alta produtividade de várias atividades no meio rural. O crescente uso de tecnologias de informação e comunicação em produtos industriais também está mudando a natureza da competitividade industrial, com aumento da importância da integração de produtos em redes ou sistemas de informação. Nesse sentido, o desenvolvimento industrial no século XXI envolve também uma análise de como a indústria interage com os demais setores da economia. Há grande potencial de ganhos de produtividade na economia brasileira além da indústria, mas cuja realização depende do desenvolvimento industrial. Com base nesta visão, os artigos desta parte da pesquisa procurarão analisar a relação da indústria com o setor de serviços e com a agropecuária, tendo como referência as seguintes perguntas:

- 1) Como a indústria pode promover e ser beneficiada pelo desenvolvimento dos serviços?
- 2) Qual é o impacto da convergência digital e da ampliação do uso de TIC sobre a indústria?
- 3) Como estimular o desenvolvimento da construção civil em escala industrial?
- 4) Qual é a relação entre desenvolvimento industrial e agronegócio?