



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## INDICAÇÃO N.º 1.768, DE 2019

(Da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços)

REQ nº 107/2019

Sugere ações sobre o fomento ao desenvolvimento das cadeias produtivas e sobre a abertura da economia brasileira.

**DESPACHO:**  
PUBLIQUE-SE. ENCAMINHE-SE.

**PUBLICAÇÃO INICIAL**  
Art. 137, caput - RICD

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) da Câmara dos Deputados realizou recentemente, em 27/11/2019, seminário para discutir o fomento ao desenvolvimento das cadeias produtivas no Brasil e os prós e contras da abertura da economia brasileira. O seminário adveio do Requerimento nº 94/2019 CDEICS, de autoria do Deputado Zé Neto. Na ocasião desse evento e em reunião ordinária posterior da Comissão, foram debatidos diversos aspectos e discutidas propostas e linhas de ação com respeito ao tema.

O contexto da discussão foi a dificuldade de retomada do desenvolvimento econômico no Brasil, mesmo depois de acumular fortes quedas de 3,5% e 3,3% em 2015 e 2016. Dados atualizados mostram que houve variações positivas de 1,3% em 2017 e em 2018 e, no acumulado de quatro trimestres até o terceiro trimestre de 2019, apenas 1,1% de elevação. Ainda que alguns analistas apontem para certo otimismo com o ritmo de crescimento na margem, que foi de 0,6% no terceiro trimestre frente ao segundo trimestre de 2019 pelos dados com ajuste sazonal, ainda se verifica, na verdade, desaceleração da economia de acordo com o resultado acumulado em quatro trimestres.

O nível de atividade econômica está abaixo do potencial, o que revela ineficiência e capacidade ociosa. A lenta redução do hiato frente ao nível de 2014, em conjunto com desemprego em nível historicamente elevado, torna-se um desafio. O PIB está 3,5% abaixo do nível de 2014, enquanto a indústria de transformação (-9,6%), o investimento (-21,7%) e a indústria da construção (-27,6%) estão significativamente aquém do nível daquele ano.

Já a taxa de desemprego da mão de obra encontra-se em 11,6% no trimestre terminado em outubro de 2019, ficando estatisticamente estável frente a igual período do ano anterior. A taxa de subutilização da força de trabalho foi de 23,8% em outubro último, mostrando nível distante do pleno emprego. O nível de desemprego está associado a aumento da informalidade e estagnação do rendimento médio real habitual na economia.

Em particular, a situação da indústria brasileira requer atenção. Existem problemas estruturais, como a queda na participação da indústria de

transformação no valor adicionado no PIB, que passou de cerca de 27% no início em 1985 para cerca de 11% do PIB em 2019. Ao mesmo tempo, observa-se a mencionada conjuntura de queda causada pela recessão recente, bem como o recuo de 1,1% da produção física industrial no acumulado de 2019 até outubro.

Com respeito ao investimento e ao crédito, a retirada do Estado no fomento ao setor produtivo não tem sido acompanhada de aumento nesses quesitos. O investimento público como proporção do PIB no Brasil tem mostrado acelerada redução nos últimos anos, distanciando-se cada vez mais da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2017, pelos dados da Organização, a média do investimento sobre o PIB era 3,63% na OCDE, ao passo que era 2,19% no Brasil.

Pelos cálculos da Instituição Fiscal Independente, o investimento público caiu pela metade de 2010 a 2017, como proporção do PIB, passando de 4,56% para 1,85%. O encolhimento do investimento público tem sido acompanhado pelo declínio da taxa de investimento total da economia brasileira, que foi de 19,8% no terceiro trimestre de 2014 para 16,3% em igual trimestre de 2019.

Adicionalmente, mesmo que se verifiquem taxas de juros nominais historicamente reduzidas, o recuo do crédito público não foi totalmente compensado pelo crédito privado. O saldo total de crédito como proporção do PIB no Brasil atingiu seu valor histórico mais elevado de 53,9% em fevereiro de 2016, mas em outubro de 2019 esse indicador estava em 47,6%. O crédito proveniente de bancos públicos, que tinha sido de 29,9% do PIB, caiu 7 pontos percentuais nesse período, para 22,9%. A queda na participação dos bancos públicos é seguida de redução do crédito geral no País.

Ao mesmo tempo, as taxas de juros ao setor produtivo e ao consumidor não caíram tanto quanto a taxa básica da economia, enquanto o *spread* bancário, que está entre os maiores do mundo, pouco variou no último ciclo monetário (oscilou de 20,6 pontos percentuais em outubro de 2016 para 19,2 pontos percentuais em igual mês de 2019).

Nesse quadro, diversas perspectivas no debate sobre o desenvolvimento brasileiro devem ser consideradas. O seminário na CDEICS contou com representantes do Ministério da Economia e do Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviço e Turismo (CNC), da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) e da Associação Brasileira dos Produtores de Leite (Abraleite).

Uma questão central para todas as análises é o imperativo de aumentar a produtividade e a agregação de valor. A produtividade do trabalho brasileira tem ficado para trás em comparação com países ricos e economias emergentes, o que compromete a competitividade e a inserção brasileira na economia mundial. Além de propostas mais gerais de melhoria da educação e da capacitação profissional, bem como de redução do hiato verificado na infraestrutura, são temas fundamentais a forma de produção, o mercado de trabalho e a inserção internacional.

Destacou-se que as políticas públicas devem observar a heterogeneidade estrutural brasileira e as características setoriais. Observam-se disparidades produtivas entre setores e dentro de um mesmo ramo, em que algumas empresas, especialmente as maiores, apresentam produtividade em nível internacional convivendo com empresas médias e pequenas de baixa produtividade. As políticas de desenvolvimento produtivo devem considerar essas diferenças e o nível elevado de concentração setorial e regional na indústria brasileira, para desenhar estímulos adequados para aproximar os níveis de competitividade e elevar sua média global.

A desindustrialização brasileira compromete o resultado agregado da economia, uma vez que o emprego e o valor gerados pela indústria de transformação têm qualidades benéficas para o desenvolvimento econômico, por causa dos encadeamentos produtivos do setor como demandante e ofertante frente a outros setores, assim como pela capacidade de gerar inovação e difundir conhecimento, por meio, por exemplo, de máquinas e equipamentos.

Com relação ao aproveitamento dos ganhos de produtividade, foram apontados problemas atuais relativos ao aviltamento dos salários e à informalidade. O mercado de consumo torna-se limitado com menores salários e com mais precárias condições laborais e de proteção social. A uberização e a formação de um info-proletariado, apontados pela CUT, trazem problemas para o mercado de

trabalho. Ao invés de políticas que desequilibram a relação capital-trabalho e pioram a situação do desenvolvimento econômico, da demanda e da própria capacidade produtiva nacional, deve haver discussão ampla e ação coordenada com respeito à distribuição dos ganhos de produtividade para os salários, para fomentar o trabalho digno e o mercado interno.

Com respeito ao crédito, foram criticados os elevados *spreads* bancários, bem como foi discutido o papel dos bancos públicos, especialmente o BNDES. As taxas de juros elevadas ao tomador final tornam-se uma falha no mercado brasileiro. O papel dos bancos públicos é ressaltado, uma vez que podem corrigir falhas no mercado de crédito e participar ativamente de políticas de apoio a empresas nacionais. Dessa forma, a sugestão de que o BNDES deveria concentrar-se apenas no fomento à infraestrutura foi considerada equivocada, dado que bancos semelhantes de referência mundial, voltam-se também para aumento da produtividade, inovação e internacionalização de empresas.

Embora o Governo argumente que o nome de política industrial é ultrapassado, não se devendo insistir no termo, mas sim chamar de política de produtividade, a literatura internacional e o setor produtivo nacional corroboram a visão de que políticas bem desenhadas são essenciais para a inserção em cadeias produtivas. Diferentemente da visão do Governo de que acabou o tempo das políticas setoriais, a evidência internacional confirma o caráter disseminado dessas políticas e dos êxitos observados em diferentes ações desse tipo.

O tema da política industrial está mais presente do que nunca, como atestam estudos do Fundo Monetário Mundial (FMI) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), que mostram como países ricos e em desenvolvimento praticam essas políticas, ainda que sob variados nomes<sup>1</sup>. Estudo da CNI reconhece que a mera existência de um ambiente econômico favorável e de políticas horizontais de estímulo à pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), embora seja essencial, não é suficiente para propiciar o surgimento de novas vantagens competitivas, nem para assegurar

---

<sup>1</sup> CHERIF, R.; HASANOV, F. The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. **IMF Working Paper** No. 19/74. Washington: International Monetary Fund, March 2019.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. **World investment report 2018: investment and new industrial policies**. New York; Geneva: UNCTAD, 2018.

dinamicamente a competitividade das empresas e, consequentemente, de uma economia<sup>2</sup>.

A política industrial deve buscar mudanças qualitativas e na estrutura produtiva e não ser direcionada para a manutenção de incentivos para ineficiências. Salienta-se a importância de novas tecnologias e modelos associados à Indústria 4.0, bem como da corrida tecnológica entre as potências tecnológicas no quadro global. Nesse sentido, a integração às cadeias globais de valor não é processo passivo. O desenvolvimento de cadeias produtivas corresponde à agregação de valor à produção e ao desenvolvimento de atividades com maior produtividade, que podem ter como base as vantagens comparativas, mas deve-se ir além delas. Os países desejam inserção em elos mais sofisticados das cadeias globais, que estão significativamente associados à atividade manufatureira. Nota-se que a indústria não se opõe aos serviços ou à agropecuária, mas tem uma relação virtuosa com diversos setores.

Com respeito à abertura econômica, aponta-se para a necessidade de abertura comercial com determinadas condições, para não fragilizar a indústria. A abertura comercial torna-se importante para a integração com a economia mundial se condicionada ao aumento da presença em elos estratégicos nas cadeias produtivas globais e a maior agregação de valor, conhecimento e inovação na economia nacional. A integração com a economia mundial deve ser ampla, para todos os setores da economia, não sendo escolhidas atividades específicas. Deve-se buscar restabelecer a escalada tarifária, em que produtos com maior nível de agregação de valor e tecnologia tenham impostos de importação mais elevados.

Em especial, foi criticada a ideia de abertura comercial unilateral. Faz-se mister condicionar a abertura a acordos comerciais com acesso relevante a mercados, além de uma agenda de competitividade que possibilite condições iguais de concorrência com mercados externos. Ressaltou-se que a abertura unilateral se mostra pior do que a bilateral, não trazendo efeitos econômicos positivos. Adicionalmente, reconheceu-se que mesmo uma alíquota de importação expressiva pode não ser suficiente para a proteção efetiva, uma vez que o custo Brasil, como o relacionado a questões tributárias, eleva a desproteção à produção local. A agenda

---

<sup>2</sup> Confederação Nacional da Indústria. **Critérios para uma nova agenda de política industrial.** Brasília: CNI, 2019.

de competitividade deve perseguir a eliminação das assimetrias sistêmicas que anulam parte da competitividade industrial.

O Governo defendeu aspectos da reindustrialização macroeconômica, por meio de juros baixos, câmbio em patamar adequado, a perspectiva de uma reforma tributária e a melhoria do ambiente de negócios. Afirmou-se que a proposta do Governo é de uma abertura gradual, previsível e *pari passu* com o aumento da competitividade brasileira.

Na questão da política econômica externa, algumas políticas recentes têm sido objeto de preocupação na CDEICS e no Poder Legislativo. Nova regulação sobre ex-tarifários, por meio da Portaria nº 309, de 24 de junho de 2019, do Gabinete do Ministro da Economia, pode ter impacto negativo sobre a produção nacional de bens de capital e de bens de informática e telecomunicações. Também o fim da tarifa antidumping sobre o leite em pó proveniente da União Europeia e da Nova Zelândia chamou a atenção de diversos parlamentares que acompanham o setor, que precisa ter políticas ajustadas ao caráter econômico e social de sua produção.

A busca a entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), abrindo-se mão do tratamento especial e diferenciado de país em desenvolvimento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), precisa ser mais bem esclarecida, junto com as alianças que estão formadas para tal objetivo. A reforma da OMC, de cujas discussões o Brasil tem participado, deve igualmente ser discutida junto ao Poder Legislativo.

Os acordos comerciais entre Mercosul e outras economias que têm sido negociados também precisam ser objeto de avaliação criteriosa de custos e benefícios. Entre as principais iniciativas está o Acordo entre Mercosul e União Europeia, que envolve livre comércio para bens industriais e comércio parcialmente livre em bens agrícolas (sujeitos, em diversas linhas tarifárias, a cotas e tarifas), ao mesmo tempo em que inclui questões regulatórias, compras governamentais, propriedade intelectual e padrões trabalhistas e de meio ambiente, inclusive com o uso do princípio da precaução.

Seguros da necessidade de articular políticas públicas entre os Poderes Legislativo e Executivo, sugerimos essas ações sobre o fomento ao desenvolvimento das cadeias produtivas e sobre a abertura da economia brasileira.

Sala da Comissão, em 17 de dezembro de 2019.

Deputado **BOSCO SARAIVA**  
Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**