

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 8 <b>CRESCIMENTO INDUSTRIAL: DESEMPENHO RECENTE, PERSPECTIVAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA</b>
<b>Autores (as)</b>	Wilson Suzigan
<b>DOI</b>	

<b>Título do livro</b>	PERSPECTIVAS DE LONGO PRAZO DA ECONOMIA BRASILEIRA
<b>Editor (es)</b>	
<b>Volume</b>	
<b>Série</b>	
<b>Cidade</b>	
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	1985
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	
<b>DOI</b>	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1985

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## Capítulo 8

# CRESCIMENTO INDUSTRIAL: DESEMPENHO RECENTE, PERSPECTIVAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA\*

Este capítulo tem um duplo objetivo: primariamente, procura fazer uma avaliação do desempenho recente e da política do setor industrial buscando, em última instância, indicar as possibilidades e os problemas para a retomada e sustentação do crescimento da produção e do emprego industrial. Em segundo lugar, procura indicar as linhas gerais de uma política industrial explícita, visando à retomada e sustentação do crescimento industrial, à luz da avaliação realizada. A organização do capítulo segue esses objetivos básicos.

### 8.1 — Diagnóstico da Situação Atual da Indústria

O diagnóstico da situação atual da indústria compreende dois aspectos: o desempenho recente e a política industrial. A análise do desempenho recente do setor industrial procura inicialmente fazer um breve retrospecto das tendências em termos de produção, emprego e produtividade, e das modificações nas estruturas de produção e emprego industrial, no período 1975-83. A seguir, para esse mesmo período, discutem-se as fontes de variação do produto industrial compreendendo a "substituição de importações", a expansão das exportações, e o crescimento da demanda interna. Por último, estuda-se a situação da indústria em 1984, em particular a recupe-

\* Parte deste capítulo baseia-se nos textos de: Regis Bonelli e José Cláudio Ferreira da Silva, "Crescimento Industrial. Ajustamento Estrutural e Exportações de Manufaturados: Notas para a Definição de uma Estratégia de Longo Prazo para a Economia Brasileira". IPEA/INPES, *Texto para Discussão Interna n.º 69*, novembro de 1984; e de Claudio M. Considera, "A Industrialização Brasileira: Transformações Estruturais e Perspectivas, 1960/1990", IPEA/INPES, 1984 (mimeo).

ração da produção industrial nesse ano, sua caracterização, os principais problemas e condicionantes dessa recuperação, e as possibilidades de sustentação do crescimento industrial. A essa análise do desempenho, segue-se uma tentativa de identificar a atual política industrial implícita na política econômica geral e os principais problemas gerados por essa política industrial implícita.

### 8.1.1 — Desempenho Recente do Setor Industrial

Como se sabe, o setor industrial brasileiro atingiu taxas inusitadamente altas de crescimento da produção e do investimento em 1968-74. Essas taxas foram possibilitadas, por um lado, pela expansão do comércio mundial e concomitantes facilidades de aporte de recursos externos, e por outro, por políticas econômicas expansionistas no âmbito interno. Após a primeira crise do petróleo, porém, essas condições se modificaram sensivelmente — embora se mantivesse elevada a liquidez internacional devido à reciclagem dos petrodólares —, o que reduziu o dinamismo do setor industrial e da economia como um todo. Desde então (1973/74), três fases com características distintas marcam o desempenho do setor industrial: 1) uma fase de desaceleração do crescimento, 1975-80; 2) a recessão industrial de 1981-83, e 3) a recuperação ora em curso (1984) no setor industrial. O texto que se segue discute conjuntamente as duas primeiras fases, inclusive quanto às fontes de variação da produção industrial, e analisa separadamente a atual fase de recuperação e suas características.

#### 8.1.1.1 — Desaceleração do Crescimento e Recessão Industrial, 1975-83

Os fatores que levaram à forte redução no ritmo de crescimento da economia (e da indústria) brasileira a partir de meados de 1974 e principalmente de 1975 em diante já foram amplamente discutidos, cabendo aqui apenas um breve sumário. Esses fatores relacionam-se com choques exógenos e com problemas endógenos decorrentes do processo de crescimento anterior, como se discute a seguir.

Ao final do período de auge do ciclo anterior de crescimento (1968-74), a economia (e especialmente a indústria) brasileira apresentava alguns problemas que dificultavam a continuidade desse crescimento. Esses problemas eram de três ordens principais: desequilíbrios setoriais nos níveis de capacidade instalada na indústria, tendência ao desequilíbrio da balança comercial e reaceleração da inflação. Os desequilíbrios setoriais de capacidade de produção manifestavam-se no superdimensionamento da capacidade instalada

nos setores produtores de bens duráveis de consumo (que haviam liderado o crescimento no período de auge) e outros (como Têxtil, por exemplo), ao passo que os setores produtores de bens intermediários e de capital, cujas importações eram favorecidas, estavam em atraso. Esse atraso implicava elevada dependência do investimento e da produção interna em geral, e particularmente industrial, quanto à importação de máquinas, equipamentos e bens intermediários. A crescente demanda por essas importações geravam uma tendência ao desequilíbrio estrutural da balança comercial. A aceleração da inflação, por sua vez, decorria não só das pressões de custo sobre os setores com capacidade de produção superdimensionada, como também de: 1) pressão da demanda sobre os produtos de setores com capacidade de produção insuficiente; 2) transmissão à economia doméstica, via importações e exportações, do recrudescimento da inflação mundial, alimentada pelo superaquecimento do comércio internacional e conseqüente escassez de matérias-primas básicas, e 3) problemas de abastecimento interno de alimentos, em virtude do fraco desempenho da produção agrícola para o mercado interno. Além disso, já se manifestava uma retração na demanda de bens duráveis e não-duráveis de consumo, decorrente não só do reajuste dos salários abaixo da inflação em 1973-74 e de um certo esgotamento da capacidade de endividamento dos assalariados, como também de uma característica do modelo de crescimento então seguido: a concentração da renda.

A partir do choque do petróleo, em fins de 1973, esses problemas se agravaram. Além da tendência anterior ao desequilíbrio estrutural da balança comercial, o aumento nos preços do petróleo, concomitantemente aos elevados preços das matérias-primas no mercado internacional, elevaram substancialmente os gastos com importações. Ao mesmo tempo, a conjuntura internacional recessiva que se seguiu prejudicou o desempenho das exportações. O hiato de recursos reais que resultou foi financiado, como se sabe, pelo aumento do endividamento externo, facilitado pela elevada liquidez internacional (reciclagem dos petrodólares). A inflação interna, como não poderia ser de outro modo, subiu para um patamar superior, acomodando os problemas do setor externo, bem como refletindo os exacerbados problemas internos anteriormente mencionados.

A reação da política econômica interna aos problemas de desequilíbrio do setor externo e aceleração da inflação no restante da década de 70 é conhecida, e consistiu na aplicação de políticas apenas moderadamente contencionistas desde 1974 até meados de 1979, com breve interregno expansionista entre o segundo semestre de 1975 e o primeiro semestre de 1976. Estas políticas consistiram basicamente na implementação de medidas de controle da inflação (controle

da oferta de moeda, controle das taxas de juros, redução dos gastos governamentais) e de controle do desequilíbrio do setor externo, particularmente um rigoroso controle das importações não-petróleo.

O principal resultado destas políticas foi a redução do ritmo de expansão do PIB e do produto industrial a partir de 1975. As taxas médias anuais de crescimento caíram a pouco mais da metade daquelas observadas no período 1968-74. Enquanto isso, a inflação se estabilizou num patamar próximo dos 40%. A produção e o investimento industrial só não tiveram seu ritmo de crescimento ainda mais reduzido graças à manutenção da demanda por bens não-duráveis de consumo, caracteristicamente pouco elástica em relação à renda e provavelmente impulsionada pelo maior dinamismo em termos de produção e emprego de setores como construção civil e serviços industriais de utilidade pública, e também graças à implementação, no âmbito do II PND, de um programa de investimentos públicos e privados para internalização da oferta (e, em alguns casos, expansão das exportações) de insumos básicos e bens de capital. Por outro lado, deve-se mencionar também a componente autônoma da desaceleração do crescimento industrial, que foi a redução dos investimentos privados nos setores que haviam ampliado demasiadamente sua capacidade de produção no período de auge do crescimento. Foi também importante o corte dos gastos públicos, atrasando os grandes projetos governamentais que estavam em andamento, como a construção de hidrelétricas, da Ferrovia do Aço, etc.

Em meados de 1979 as taxas de inflação voltaram a se acelerar, pressionadas pelo aumento dos preços de alimentos básicos em razão do fraco desempenho da produção agrícola para o mercado interno e da quebra da safra agrícola em geral e pela pressão da demanda sobre a capacidade instalada da indústria, já quase plenamente utilizada. \* Acentuava-se também a tendência ao desequilíbrio do setor externo, devido principalmente ao aumento da conta-petróleo, cujo consumo continuava crescendo e cujos preços mundiais já começavam a escalada que marcaria o segundo choque do petróleo, e também devido à elevação das taxas de juros internacionais. Esboçou-se então uma política contracionista que, no entanto, foi abandonada em fins de 1979 em favor de uma política abertamente expansionista. Esta procurou: 1) promover a maior utilização da capacidade instalada, supostamente ociosa, como forma de reduzir as pressões inflacionárias; 2) eliminar ou reduzir o *deficit* comercial através de uma maxidesvalorização cambial e 3) aumentar a oferta

---

\* Embora tivessem sido realizados substanciais investimentos na ampliação da capacidade de produção (sobretudo insumos básicos e bens de capital), muitos desses investimentos eram de longa maturação, e estavam por concluir.

de crédito à indústria e à agricultura, principalmente às atividades ligadas ao programa energético então definido, à produção para exportação, e à produção de alimentos básicos para o mercado interno. Ao mesmo tempo, no entanto, a política econômica prefixou a correção monetária e cambial para o ano de 1980 abaixo da inflação esperada e adotou políticas mais rígidas de controle de preços, taxas de juros e oferta de moeda. Foi também sancionada a lei que estabelecia a semestralidade dos reajustes salariais.

Os resultados consubstanciaram-se numa reaceleração das taxas de crescimento do PIB e do produto industrial em 1980. No entanto, a inflação pulou para um patamar superior aos 100%, ao mesmo tempo em que o desequilíbrio externo foi agravado por: 1) maiores necessidades de importação; 2) novo aumento nos preços do petróleo; 3) elevação das taxas de juros internas e internacionais, e 4) forte deterioração das relações de troca da economia brasileira.

Essa política econômica expansionista teve que ser abandonada em fins de 1980. Foram então implementadas medidas contracionistas que, reconhecendo na crise do balanço de pagamentos — e não no processo inflacionário — o principal fator limitativo do crescimento industrial, procuravam contrair o nível de atividades a fim de que, ampliando-se os excedentes exportáveis, se pudesse expandir a curto prazo o saldo da balança comercial. Isso foi conseguido ao longo do triênio 1981-83, e continuado em 1984, por dois instrumentos principais: pela contenção e redução do gasto público em consumo e investimento e pela contração monetária. A contração da liquidez na economia iniciou-se ainda no segundo semestre de 1980, e prosseguiu até o final de 1984. O aperto monetário inicial foi extremamente severo, e pode ser ilustrado pelo fato de que a oferta de moeda em termos reais foi reduzida em cerca de 30% entre maio de 1980 e maio de 1981 (o que deve ter contribuído para a elevação dos juros no período). A reação do aparelho produtivo a esse conjunto de medidas concentrou-se no setor industrial, no qual a produção começa a cair já no final de 1980. E somente não caiu antes devido aos efeitos da prefixação das correções monetária e cambial, gerando fortes processos de despoupança financeira e exacerbação da demanda por bens duráveis de consumo (cuja produção cresceu 18,7% no ano). A taxa de crescimento acumulado em doze meses da produção da indústria de transformação, que era de 9% ao final do ano de 1980, chega a -14% em fevereiro de 1982. Segue-se uma elevação até o início de 1983, mas ao final desse ano a taxa situava-se em -10%.

A perda de dinamismo do setor industrial, como seria de se esperar, atingiu de forma diferenciada as diversas indústrias. Isso é particularmente válido para o período de recessão, 1981-83. Nota-se (Quadro 8.1) que a Indústria de Construção, por exemplo, foi

menos atingida pela desaceleração do crescimento em 1975-80, quando manteve um apreciável dinamismo, mas foi a mais fortemente atingida pela recessão de 1981-83. Por outro lado, a Indústria Extrativa Mineral foi mais severamente atingida no período de desaceleração, enquanto que no período recessivo 1981-83 (e até o presente), vem apresentando significativas taxas de crescimento em função da expansão da produção de petróleo, das exportações de produtos minerais e da demanda induzida pela produção da Metalurgia (esta impulsionada pelas exportações).

Quadro 8.1

PRODUTO REAL DA INDÚSTRIA: TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO SEGUNDO PERÍODOS SELECIONADOS

(Em %)

Indústrias	Períodos Seleccionados			
	1968-74	1975-80	1981-83	1968-83 Média
Indústria Geral	12,3	7,3	-4,0	7,2
Extrativa Mineral	11,7	4,6	7,0	8,1
Transformação	12,6	6,8	-6,0	7,1
— Bens Intermediários	13,3	8,5	-4,5	8,0
— Bens de Capital	18,3	4,2	-17,0	5,6
— Bens Duráveis de Consumo	22,5	8,7	-8,1	11,3
— Bens Não-Duráveis de Consumo	8,8	4,5	-1,3	5,2
Construção	11,1	8,1	-6,6	6,5

FONTE: Contas Nacionais do Brasil, IBRE/FGV, e Fundação IBGE, *Indicadores Conjunturais da Indústria* (indicador de base fixa).

NOTA: Os dados utilizados para calcular a taxa média de crescimento da Indústria de Transformação no período 1981-83 são os dos *Indicadores Conjunturais* do IBGE, que, como se sabe, diferem daqueles das Contas Nacionais.

Quanto à Indústria de Transformação, nota-se que seu crescimento no período de *boom* econômico (1968-74) foi liderado pelos bens duráveis de consumo, cuja taxa média de crescimento alcançou a impressionante marca de 22,5% ao ano, seguindo-se os bens de capital com 18,3% anuais. Mesmo para os bens não-duráveis de consumo — cuja elasticidade-renda da demanda é sabidamente inferior à dos demais grupos — o desempenho nesse período foi apreciável: 8,8% anuais, bem acima de sua média histórica. A desaceleração

observada de 1975 a 1980 atingiu todas as categorias, mas foi particularmente severa em relação aos bens de consumo duráveis e aos bens de capital. Nestes grupos as taxas de crescimento foram cerca de duas vezes e meia e quatro vezes e meia, respectivamente, menores do que havia sido observado em 1968-74. No caso dos duráveis de consumo, isto se deve à elevação das taxas de juros, a uma certa saturação do mercado (especialmente ao final do período) e às elevadas elasticidades preço e renda da demanda para este grupo de bens. No caso dos bens de capital é interessante notar que a desaceleração do crescimento no período 1975-80 ocorreu apesar dos grandes projetos governamentais do período 1974-79 e em meio ao programa oficial de "substituição de importações" — ou criação de capacidade de produção — desses bens, deslançado no mesmo período. A razão pela qual a taxa de crescimento industrial agregada não caiu na mesma proporção da dos grupos de produtos acima assinalados está relacionada às menores quedas produtivas dos bens intermediários — cuja taxa de crescimento no período foi de mais de 60% da taxa média observada durante o *boom*, em parte devido ao programa governamental de substituição de importações de insumos básicos — e de bens não-duráveis de consumo. A produção desses produtos, caracterizados por uma demanda não muito elástica em relação à renda, expandiu-se à média anual de 4,5% de 1975 a 1980, semelhante à tendência histórica e cerca de 51% da média observada no período de crescimento econômico acelerado.

Um outro ângulo de análise dos efeitos da desaceleração (1975-80) e recessão (1981-83) do crescimento sobre a Indústria de Transformação é o que focaliza as variações nas taxas de crescimento e as mudanças estruturais segundo gêneros de indústria (dados no Quadro 8.2). Verifica-se que todos os gêneros de indústria registraram crescimento no período de desaceleração, sendo mais expressivas as taxas médias anuais de crescimento dos gêneros: Produtos de Matéria Plástica, Material Elétrico e de Comunicações, Metalúrgica, Perfumaria, Sabões e Velas, Minerais Não-Metálicos, Bebidas e Química. Outros gêneros, como Vestuário e Calçados, Papel e Papelão, Mecânica e Borracha, cresceram próximos à média da indústria. Com desempenho bem inferior à média, encontram-se os gêneros de Farmacêutica, Material de Transporte, Têxtil, Produtos Alimentares e Fumo. Quanto aos três últimos e mais o gênero Vestuário e Calçados, cabe observar que suas taxas de crescimento médio anual foram superiores à tendência histórica, o que, dado seu peso no total do valor agregado industrial, foi um fator positivo na fase de desaceleração, como já mencionado atrás. Por outro lado, nota-se que foram os gêneros dinâmicos, principalmente Material



Quadro 8.2

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO, 1975-80 E 1981-83, E ESTRUTURA DA PRODUÇÃO SEGUNDO GÊNEROS DE INDÚSTRIA, 1975, 1980 E 1983

(Em %)

Gêneros de Indústria	Crescimento Médio		Estrutura da Produção*		
	1975-80	1981-83	1975	1980	1983
Minerais Não-Metálicos	7,9	-9,0	3,0	4,1	3,7
Metallúrgica	8,6	-6,9	13,1	13,8	13,4
Mecânica	6,6	-15,3	8,7	7,8	5,4
Material Elétrico e de Comunicações	9,0	-9,2	4,5	5,3	4,8
Material de Transporte	5,0	-13,2	8,2	7,7	6,1
Papel e Papelão	6,7	0,4	2,3	2,8	3,4
Borracha	6,3	-7,0	1,6	1,5	1,4
Química	7,8	-1,2	17,9	19,1	22,2
Farmacêutica	2,4**	-1,7	1,4	1,1	1,3
Perfumaria, Sabões e Velas	8,3	0,4	0,7	0,8	1,0
Produtos de Matérias Plásticas	9,2	-8,9	1,8	2,1	1,9
Têxtil	5,1	-7,0	7,4	6,9	6,7
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	6,7	-2,5	3,6	3,5	3,9
Produtos Alimentares	4,3	2,5	15,1	13,8	17,9
Bebidas	7,5	-7,5	0,9	1,0	1,0
Fumo	5,7	0,8	0,7	0,6	0,7
Outros***	...	...	8,2	8,0	4,9
<b>TOTAL DA INDÚSTRIA</b>	<b>6,8</b>	<b>-6,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Fundação IBGE, *Indicadores Conjunturais da Indústria* (base fixa), diversos anos, e *Censo Industrial*, 1975 e 1980.

\* Com base no valor da produção a preços de 1980.

\*\* Refere-se à média para o período 1976-80.

\*\*\* Inclui: Madeira, Móvel, Couros e Peles, Editorial e Gráfica, Indústrias Diversas, e Atividades Industriais de Apoio.

de Transporte, os que mais sofreram o impacto da desaceleração. Este fato torna-se mais relevante quando se recorda que foram esses gêneros que lideraram o crescimento industrial no período de auge (1968-74).

Porém, parte importante do crescimento alcançado em 1975-80 perdeu-se no triênio 1981-83, senão enquanto capacidade produtiva, pelo menos enquanto fluxo de produção, variável fundamental na determinação do padrão de vida da população. Atingindo a quase totalidade dos gêneros industriais, a queda foi agora liderada pelos gêneros Mecânica, Material de Transporte, Material Elétrico e de Comunicações, Minerais Não-Metálicos, Produtos de Matérias Plásticas e Bebidas, todos com quedas produtivas superiores a 20%

(mais de 7% médios anuais de queda). Dois gêneros, Papel e Papelão e Perfumaria, Sabões e Velas, registraram crescimento medíocre e o de Produtos Alimentares cresceu 7,82% no período (cerca de 2,54% ao ano em média, taxa semelhante à do crescimento populacional).

A heterogeneidade das taxas tanto de crescimento (1976-80) como de queda (1981-83) dos gêneros industriais modificou sensivelmente a estrutura de produção da indústria brasileira. Naturalmente, no período de prosperidade aqueles gêneros que cresceram acima da média da indústria aumentaram suas participações na produção agregada, o contrário ocorrendo com os gêneros de crescimento mais lento. Na recessão, os gêneros mais sensíveis à queda perderam participação relativa e os mais resistentes aumentaram seu peso na produção agregada.

Mas a análise dos diversos gêneros revela resultados importantes. Três setores — Papel e Papelão, Química e Perfumaria, Sabões e Velas — elevam suas participações tanto durante o crescimento generalizado como na crise. No caso do gênero Papel e Papelão, o crescimento das exportações é a variável explicativa básica, como veremos mais adiante. No caso da Química, além do crescimento das exportações, deve-se assinalar a característica dinâmica do gênero, que cresce a nível internacional. No caso de Perfumaria, Sabões e Velas, trata-se de gênero que registrou elevado crescimento na segunda metade da década passada devido a mudanças de hábitos da sociedade, mudanças essas somente revertidas com o aprofundamento da recessão: no biênio 1981-82, o gênero cresceu 1,4% ao ano e no ano de 1983 registrou queda de 1,5%. Quatro outros gêneros — Mecânica, Material de Transporte, Borracha e Têxtil — perderam participação tanto na fase de crescimento como na recessão. Trata-se de gêneros cuja adaptação às novas condições econômicas foi lenta, após terem sido alguns dos mais atingidos pela desaceleração do crescimento decorrente da primeira crise do petróleo. Mas, são gêneros que começam a mostrar recuperação, impulsionados por elevadas taxas de crescimento das exportações, como se verá na próxima seção. Aparentemente, após um demorado período de readaptação agora em vias de concretizar-se, tendem a recuperar a participação perdida no passado. Cinco gêneros — Minerais Não-Metálicos, Metalurgia, Material Elétrico e Comunicações, Produtos de Matérias Plásticas e Bebidas — mostraram trajetórias pró-cíclicas, elevando suas participações durante o crescimento e reduzindo-as na crise. No caso dos Minerais Não-Metálicos, trata-se do espelho da trajetória da Construção Civil, um setor de elevado crescimento na década passada e de pesada queda nos anos 80. No caso dos demais, ou são gêneros cuja produção apresenta elevadas parcelas de bens não essenciais ou são altamente dependentes do investimento público. No primeiro caso, a explicação encontra-se nas elasticidades-renda de

suas demandas e, no segundo, na política governamental de redução de gastos públicos. Os últimos quatro gêneros — Farmacêutica, Vestuário, Alimentos e Fumo — mostraram comportamento anticíclico. No crescimento generalizado, cresceram abaixo da média; na recessão suas quedas foram mais suaves do que a dos demais gêneros. São gêneros cujos produtos, quer por hábito, quer por essencialidade, apresentam demandas com baixas elasticidades-preço e renda.

Obviamente, modificações na estrutura produtiva conduzem a mudanças na estrutura de emprego industrial. O Quadro 8.3 apresenta as taxas médias anuais de crescimento nos períodos 1976-80 e 1981-83 e as estruturas de emprego para os anos de 1975, 1980 e 1983, segundo os gêneros da Indústria de Transformação.

Uma constatação importante, retirada da análise simultânea dos Quadros 8.2 e 8.3, é que no período de crescimento a produção agregada da Indústria de Transformação cresceu cerca de dois pontos

### Quadro 8.3

#### EMPREGO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIO NOS PERÍODOS 1976/80 e 1981/83 E ESTRUTURA DE EMPREGO EM 1975, 1980 E 1983

(Em %)

Gêneros	Crescimento Médio		Estrutura de Emprego		
	1976-80	1981-83	1975	1980	1983
Minerais Não-Metálicos	6,37	-8,90	7,6	8,0	7,6
Metalurgia	4,14	-9,75	11,9	11,3	10,4
Mecânica	5,89	-13,82	10,7	11,1	8,9
Material Elétrico e de Comunicações	6,71	-11,25	4,9	5,2	4,6
Material de Transporte	3,99	-9,10	6,0	5,7	5,4
Papel e Papelão	4,84	-6,44	2,4	2,3	2,4
Borracha	4,10	-9,02	1,3	1,2	1,1
Química	5,81	-5,72	3,5	3,5	3,7
Farmacêutica	0,60	-3,74	0,9	0,7	0,8
Perfumaria, Sabões e Velas	2,93	-3,27	0,6	0,5	0,6
Produtos de Matérias Plásticas	8,33	-8,15	2,2	2,5	2,4
Têxtil	3,72	-9,35	9,1	8,5	7,9
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	7,92	-1,66	8,1	9,2	11,0
Produtos Alimentares	5,44	-0,54	12,1	12,2	15,0
Bebidas	1,40	-4,24	1,4	1,2	1,3
Fumos	-2,67	-5,31	0,6	0,4	0,4
Outros*	...	...	16,8	16,4	20,2
<b>Total</b>	<b>5,23</b>	<b>-7,25</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Fundação IBGE, *Censo Industrial*, 1975 e 1980 e *Indicadores Conjunturais da Indústria*, diversos anos.

\* Inclui: Madeira, Mobiliário, Couros e Peles, Editorial e Gráfica, Indústrias Diversas e Atividades Industriais de Apoio.

percentuais acima do emprego no setor, anualmente, perfazendo, no quinquênio, crescimento ao redor de 42 e 29%, respectivamente. Já durante a recessão, a produção no triênio 1981-83 caiu 17%, enquanto o emprego no setor reduzia-se em 20%. Trata-se de constatação perversa para os trabalhadores, e que sugere que a produtividade da mão-de-obra, definida sem maiores rigores como a razão entre as variações da produção e do emprego, aumenta tanto nos períodos de crescimento como nos de recessão. No quinquênio 1976-80 ela aumentou 9,9% (aproximadamente 1,9% ao ano) enquanto no triênio 1981-83 seu crescimento foi de 4,0% (cerca de 1,3% ao ano). De 1975 até 1983 a produtividade cresceu 14,3% (enquanto a média anual foi de 1,7%).

Especificamente com relação à estrutura do emprego industrial (Quadro 8.3), observa-se que apenas três setores — Alimentos, Vestuário e Metalurgia — respondem por 36% do emprego da Indústria de Transformação. Também é notável a perda relativa de importantes gêneros na absorção da mão-de-obra: os setores de Mecânica e Têxtil, que em 1975 absorviam juntos quase 20% da mão-de-obra, em 1983 somente respondem por 17% do emprego. Mas, certamente o resultado mais impressionante é a redução agregada do número de vagas na Indústria de Transformação no triênio 1981-83. A queda de 20,2% do número de empregados no setor representa nada menos que 940 mil vagas a menos que as existentes em 1980. \*

#### 8.1.1.2 — Fontes de Variação da Produção Industrial

A análise que se segue procura identificar as fontes de demanda que determinaram o desempenho da produção industrial nos períodos recentes de desaceleração e recessão do crescimento industrial. Como é de praxe em exercícios desse tipo, são consideradas como fontes de demanda da produção industrial: 1) a variação da demanda interna; 2) a expansão das exportações, e 3) a “internalização da oferta ou substituição de importações”.

Como se sabe, no período de auge do crescimento a expansão da demanda interna foi de longe o principal fator determinante do rápido aumento da produção industrial, cabendo à expansão das exportações um papel apenas residual, embora positivo; enquanto isso, a substituição de importações teve uma contribuição negativa

---

\* Em termos de participação relativa na PEA, o emprego na Indústria de Transformação em 1983 era semelhante ao de 1959.

para a expansão da produção industrial,\* o que certamente se explica pelas facilidades então concedidas às importações de bens de capital e algumas matérias-primas básicas. Nos períodos subseqüentes, modificou-se sobremaneira esse quadro.

No período de desaceleração do crescimento (1975-80), conquanto o comportamento da demanda interna continuasse a ser a principal fonte de variação do produto industrial, sua importância relativa é diminuída em virtude do dinamismo das exportações industriais e da substituição de importações. Como se pode ver no Quadro 8.4.a, a substituição de importações nesse período concentrou-se nos gêneros produtores de bens intermediários e bens de capital, fruto do já mencionado programa de substituição de importações dessas categorias de bens no âmbito do II PND. Foram feitos importantes avanços na substituição de importações (ou simplesmente criação de capacidade de produção) de metais não-ferrosos, aço, química básica, celulose, fertilizantes, produtos de borracha, e máquinas e equipamentos de modo geral. É importante notar que a maturação de muitos dos investimentos realizados nessas áreas só ocorreria no período seguinte, de recessão industrial. Quanto à expansão das exportações, por sua vez, foi mais forte nos setores produtores de bens de capital e veículos (mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte) e bens intermediários (celulose e papel, metalúrgica, química, borracha), tendo os setores produtores de bens não-duráveis de consumo, especialmente têxteis e alimentos, uma participação menor, porém ainda expressiva, das exportações no crescimento da produção.

No período 1980-83, a forte contração da demanda interna foi o fator determinante da queda da produção industrial (Quadro 8.4.b). Essa queda só não foi mais acentuada graças ao excelente desempenho das exportações de produtos industrializados e a um novo avanço na substituição de importações. Os dados do Quadro 8.4.b mostram que, a nível de gêneros de indústria, a substituição de importações foi importante como fonte de demanda, principalmente nas indústrias Extrativa Mineral (principalmente petróleo) e papel e papelão (especialmente celulose), cuja produção *creceu* no período; e em menor escala em outras indústrias, tais como:

---

\* Dados disponíveis sobre fontes de variação do produto industrial no período 1970-74 indicam que o aumento da demanda interna explicou 96,4% do crescimento do produto industrial, enquanto a expansão das exportações contribuiu com 12% e a substituição de importações teve um impacto negativo (fator de contração) de -8,4%. Ver FGV/Banco Mundial, *Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1983, pág. 25.

Metalúrgica, Material Elétrico e de Comunicações, Química e outros, cuja produção caiu no período. Quanto à expansão das exportações, foi mais importante no crescimento das Indústrias Metalúrgica, Papel e Papelão (celulose), Química, Refino de Petróleo, Farma-

Quadro 8.4.a

FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1975-80

(Em %)

Gêneros de Indústria	Variação da Produção no Período	Fontes de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	34,9	81,4	11,6	7,0
Indústria de Transformação	41,7	77,3	14,4	8,3
Minerais Não-Metálicos	44,8	76,6	20,4	3,0
Metalúrgica	49,9	31,9	27,8	40,2
Mecânica	27,6	1,9	33,2	64,8
Material Elétrico e de Comunicações	66,9	62,2	11,8	22,0
Material de Transporte	33,4	40,4	49,7	9,9
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	23,4	72,3	21,0	6,8
Papel e Papelão	73,1	40,4	43,2	16,4
Borracha	37,2	57,1	30,5	12,3
Química e Plásticos	52,3	65,7	30,5	3,8
Refino de Petróleo	24,3	100,8	32,5	-33,2
Farmacêutica e Perfumaria	30,1	107,4	4,4	-11,8
Têxtil	31,8	82,5	13,5	4,0
Vestuário e Calçados	36,4	98,9	0,2	0,9
Alimentos	27,8	86,0	17,7	-3,7
Bebidas e Fumo	38,8	89,2	5,1	5,7

FONTE E MÉTODO: Dados básicos de FIBGE, *Indicadores Conjunturais* (diversos anos), e *Matriz de Relações Intersectoriais* (1975, e versão atualizada para 1983 pelo INPES/IPEA), CIEF e CACEX. O método utilizado foi o de Chenery, modificado por Morley & Smith (ver FGV/Banco Mundial, *Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1983, Anexo 1, pág. 83), com base na matriz de 1975 para os dados de 1975 e 1980, e na matriz de 1975 atualizada até 1983 para os dados de 1983.

Quadro 8.4.b

## FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1980-83

(Em %)

Gêneros de Indústria	Variação da Produção no Período	Fontes de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	16,1	-63,2	22,4	140,8
Indústria de Transformação	-16,7	-138,0	22,1	15,9
Minerais Não-Metálicos	-23,0	-103,1	-0,9	4,0
Metalúrgica	-10,4	-175,8	47,5	28,2
Mecânica	-39,2	-105,7	4,9	0,8
Material Elétrico e de Comunicações	-25,1	-110,4	-0,1	10,5
Material de Transporte	-34,6	-98,4	-4,6	2,0
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	1,3	-237,6	142,3	195,3
Papel e Papelão	1,3	-964,5	806,3	258,2
Borracha	-10,4	-117,8	6,6	11,2
Química e Plásticos	-6,6	-353,1	153,4	99,7
Refino de Petróleo	-1,7	-1.388,0	794,1	492,9
Farmacêutica e Perfumaria	-2,3	-74,3	31,9	-57,6
Têxtil	-19,6	127,5	21,1	6,4
Vestuário e Calçados	-6,6	-166,6	64,8	1,8
Alimentos	9,1	72,2	12,6	15,2
Bebidas e Fumo	-14,2	-147,9	47,2	0,7

FONTE E MÉTODO: Mesmos do Quadro 8.4.a.

cêutica e Perfumaria, Têxtil e Bebidas e Fumo. Por último, o Quadro 8.4.c resume os resultados para o período 1975-83 como um todo, cabendo notar que, dada a retração da demanda interna no período recessivo 1980-83, a contribuição das exportações industriais e da substituição de importações é realçada quando se considera o período 1975-83 como um todo.

Cabe ainda observar que a vigorosa expansão das exportações, principalmente no período 1980-83 e, como se verá adiante, também em 1984, apóia-se nas relações favoráveis câmbio/salário e câmbio/preços industriais. De fato, a "política cambial agressiva" adotada nesses anos, e particularmente em 1983-84, conjugada à deterioração do salário real imposta pela lei salarial em vigor, provocou um substancial aumento da relação câmbio/salário, principalmente a partir da maxidesvalorização cambial de fevereiro de 1983.\* Por

\* Ver dados sobre a relação câmbio/salário para o período 1978-83 em: Pedro S. Malan, Helson C. Braga e Flávio Castelo Branco, "Balança Comercial, Preços Relativos e a Relação Câmbio/Salário no Brasil: 1973/83," IPEA/INPES, mimeo.

outro lado, a correção cambial pelo IGP-DI geral provocou também um aumento na relação câmbio/preços industriais, favorecendo a exportação de produtos industrializados.

Quadro 8.4.c

FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1975- 83

(Em %)

Gêneros de Indústria	Variação da Produção no Período	Fontes de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	56,7	26,4	15,6	58,0
Indústria de Transformação	17,9	27,9	45,3	26,8
Minerais Não-Metálicos	11,5	3,0	76,6	20,5
Metalúrgica	20,8	-140,9	128,7	112,2
Mecânica	-22,4	-200,6	50,4	50,2
Material Elétrico e de Comunicações	25,0	8,5	31,3	60,2
Material de Transporte	-12,7	-241,7	114,3	27,4
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	25,0	52,1	28,8	19,0
Papel e Papelão	75,4	12,0	64,8	23,2
Borracha	19,6	-85,0	123,0	62,0
Química e Plásticos	42,3	-2,2	74,3	27,8
Refino de Petróleo	22,2	-30,2	116,0	14,2
Farmacêutica e Perfumaria	27,1	110,8	8,4	-19,2
Têxtil	5,9	-110,6	165,3	45,3
Vestuário e Calçados	27,4	76,9	21,4	1,7
Alimentos	39,4	82,1	16,2	1,7
Bebidas e Fumo	19,1	31,1	58,3	10,7

FONTE E MÉTODO: Mesmos do Quadro 8.4.a.

8.1.1.3 - A Recuperação da Produção Industrial em 1984: Características e Perspectivas quanto à sua Sustentação

A partir de 1984 a produção industrial brasileira reverte a trajetória declinante observada em 1981- 83, revelando uma tendência à recuperação. Os indicadores da produção industrial para o período janeiro-novembro, com base em igual período do ano anterior, \* mostram taxas de crescimento de 6,6 % para a Indústria Geral, 28,1% para a Extrativa Mineral, e 5,9% para a Indústria de Transformação. Nesta última, o crescimento se concentra nas cate-

\* Ver FIBGE, *Indicadores Conjunturais da Indústria*, janeiro-novembro/1984 (mimeo).



gorias produtoras de bens intermediários (10,0) e bens de capital (12,4), enquanto as categorias produtoras de bens de consumo permanecem estagnadas.

Esse desempenho positivo da produção industrial foi determinado primordialmente pela excepcional expansão das exportações de produtos industrializados e secundariamente pela substituição de importações. A demanda interna, por sua vez, embora tivesse atuado como um fator de contração da produção industrial, tal como ocorreu no período 1981-83, teve um papel relevante no crescimento de algumas indústrias, além de haver indicações de uma reversão em sua tendência como discutido abaixo.

A expansão das exportações de produtos industrializados foi, de fato, o principal fator impulsionador da recuperação da produção industrial em 1984. Essa expansão das exportações, por sua vez, foi em boa medida estimulada por dois fatores principais: 1) a extraordinária expansão da economia norte-americana, principal mercado para as exportações brasileiras de manufaturados, acompanhada de forte elevação das importações dos EUA, e 2) uma evolução extremamente favorável da relação câmbio/salários, como já foi visto. Esses são fatores com os quais não se pode contar no futuro próximo, o que os coloca como problemas que se antepõem à sustentação do crescimento industrial, como se discute adiante.

A substituição de importações também foi um fator positivo, embora em menor medida, para a recuperação da produção industrial em 1984, continuando a tendência observada em 1981-83 e mesmo no período anterior de desaceleração do crescimento industrial. É relevante notar que não só houve uma redução das importações em função da recessão (efeito-renda), pelo menos até meados do ano, quando a queda arrefece, como também há indicações de que houve um efeito-substituição, com redução do coeficiente de importação de insumos por unidade de produto, em seguimento ao processo anterior de substituição de importações.\*

Quanto à demanda interna, teve pelo menos um componente dinâmico que foi a demanda de tratores, máquinas e implementos agrícolas, caminhões, adubos e fertilizantes e outros insumos agrícolas, derivada do excelente desempenho do setor agrícola em 1984. Essa demanda pode explicar, pelo menos em parte, o bom desempenho de gêneros como a mecânica e a química em 1984. Além disso, reforçam-se os indícios de que começam a se recuperar os setores voltados predominantemente para o mercado interno, notadamente os produtores de bens não-duráveis de consumo e em menor

\* Ver H. Kume, "O Processo de Substituição de Importações no Período Recente: Uma Contribuição Empírica". FUNCEX, setembro/1984 (mimeo).

medida os de bens duráveis de consumo. Os fatores que determinaram esse início de recuperação da demanda interna ainda estão para ser estudados. Contudo, parece seguro que essa recuperação foi influenciada por fatores como: 1) a descompressão da massa salarial, promovida pelas empresas mesmo antes da modificação formal da lei salarial em outubro passado e alguma recomposição salarial no setor estatal; 2) o aumento da renda disponível propiciado pelo bônus do Sistema Financeiro da Habitação e pela negociação das dívidas, e pelas restituições do imposto de renda, e 3) os efeitos indiretos da própria expansão das exportações (inclusive agrícolas), da substituição de importações (inclusive insumos energéticos) e do aumento da produção agrícola.

O ponto que se deseja enfatizar a respeito da magnitude da recuperação da produção industrial em 1984 é o de que alguns dos pontos de sustentação do crescimento tendem a perder fôlego no futuro próximo. Como já foi mencionado, essa recuperação apoiou-se primordialmente na expansão das exportações de produtos industrializados e, indiretamente, das de produtos agrícolas. Esses são fatores excepcionais, que dificilmente serão mantidos no longo prazo. No que respeita às exportações agrícolas, é razoável supor que não se repitam tão favoráveis taxas de crescimento. Quanto às exportações industriais, porém, o problema é mais complicado. A expansão dessas exportações nos últimos anos, e particularmente em 1984, só foi possível graças ao excepcional crescimento das importações norte-americanas e à disposição do governo norte-americano de carregar pesados e crescentes *deficits* comerciais, bem como graças ao estímulo representado pela evolução extremamente favorável da relação câmbio/salário, particularmente em 1983/84.\*

É pouco provável que essas condições favoráveis às exportações sejam mantidas. Primeiramente, é possível que o governo americano, renovado o mandato presidencial, adote medidas protecionistas visando a controlar o *deficit* comercial, afetando assim o desempenho das exportações brasileiras; além disso, o próprio crescimento da economia americana será certamente menor do que o de 1984, implicando uma redução dos níveis de suas importações.\*\* Em segundo lugar, dificilmente será viável manter uma relação câmbio/salários tão favorável às exportações. É claro que a política cambial deverá dar continuidade ao sistema de correção cambial de modo a pelo menos acompanhar a evolução dos preços industriais (ver

---

\* Ver dados sobre relação câmbio/salários para o período 1978-83 no citado trabalho de Malan *et alii*. Estimativas preliminares para janeiro-julho de 1984 indicam que essa relação continuou aumentando, evidentemente como resultado da política cambial agressiva conjugada à queda do salário real.

\*\* Ver capítulo sobre o setor externo.

Seção 8.2 adiante). Porém, é socialmente injustificável e economicamente inoportuno manter os níveis salariais resultantes da compressão imposta pela lei salarial vigente até outubro passado. Na verdade, a descompressão da massa salarial já se havia iniciado, antes da reforma da lei salarial, com a política das empresas de antecipar reajustes, concedendo efetivamente aumentos acima dos percentuais estabelecidos pela lei, e deverá acentuar-se após a reforma. Pode-se, portanto, esperar uma piora na relação câmbio/salários relativamente aos níveis que prevaleceram em 1983/84. Finalmente, deve-se acrescentar o efeito da eliminação dos incentivos creditícios em 1985.

Essas considerações levam a crer que o papel das exportações enquanto fonte de crescimento da produção industrial será, no futuro próximo, menos dinâmico do que em 1984. Além disso, deve-se considerar também que, pelo menos no curto prazo, as exportações serão prejudicadas pela recuperação do mercado interno e conseqüente redução do excedente exportável. Sobretudo, o pequeno peso relativo do segmento exportador da indústria não permite que este tenha um poder de alavancagem capaz de transformá-lo no motor do crescimento da indústria (e da economia) brasileira. Isso pode ser ilustrado por um exercício simples de simulação, utilizando um modelo de insumo-produto. \* Supondo-se que haja um acréscimo simultâneo de 10% das exportações de todos os setores da economia (e gêneros de indústria) e manutenção dos níveis de consumo e investimento, a produção agrícola aumentaria 1,72%, a extrativa mineral 4,28%, a indústria de transformação 1,98%, os demais setores\*\* 0,74% e o PIB 1,23%.

Isso não significa, é claro, que se deva desprezar a exportação como fonte de crescimento industrial. Pelo contrário, deve-se procurar preservar o avanço obtido nessa direção, como discutido na Seção 8.2. O papel fundamental das exportações industriais é o de componente estratégico da política industrial/comercial, com o objetivo de gerar divisas e contribuir para atenuar a restrição externa ao crescimento, a qual ainda não se pode considerar resolvida, dada a improbabilidade de se repetirem os excepcionais resultados obtidos pelo setor externo em 1984, a necessidade de maiores importações em função da recuperação do crescimento e as necessidades prospectivas em termos do serviço da dívida externa. Esse crescimento dependerá também da reativação da demanda interna.

Entretanto, um outro problema importante se antepõe à sustentação, pelo menos no curto prazo, do crescimento da produção

---

\* Ver o citado trabalho de Bonelli e Ferreira da Silva, págs. 29 e 31.

\*\* Inclui: setor terciário, construção civil, energia elétrica e serviços industriais de utilidade pública.

industrial, seja para exportação ou para o mercado interno. Trata-se da heterogeneidade que hoje se observa nos níveis de utilização da capacidade instalada na indústria segundo gêneros ou indústrias específicas. O Quadro 8.5 resume os dados disponíveis. Verifica-se que, embora o nível médio de ociosidade seja elevado, há uma grande dispersão nos níveis de utilização da capacidade a nível de gêneros e indústrias específicas. Alguns gêneros ou indústrias apresentam níveis de utilização da capacidade muito baixos, como os produtores de materiais de construção (cimento e outros produtos de minerais não-metálicos, produtos de plástico, tintas e solventes, estruturas de madeira, etc.), os produtores de bens de capital e de bens duráveis de consumo (mecânica, material elétrico e eletrônico e material de transporte) e os produtores de bens não-duráveis de consumo não-exportadores. Outros, porém, encontram-se próximos da plena utilização de sua capacidade instalada, como é o caso dos gêneros ou indústrias mais voltados para a exportação e/ou produtores de bens intermediários (principalmente siderurgia, metais não-ferrosos, produtos metalúrgicos — especialmente trefilados para construção —, celulose e papel, produtos químicos básicos, produtos farmacêuticos, e têxtil — especialmente tecidos de algodão).

Uma consequência dessas disparidades é a de que a retomada do crescimento industrial implicará, no curto prazo, por um lado a necessidade de aumentar as importações de bens intermediários e por outro a redução do ritmo de expansão das exportações, ainda mais levando-se em conta a reativação da demanda interna. Com isso, reduzir-se-ia o saldo da balança comercial. Há espaço, no entanto, para políticas de curto prazo que promovam a maior utilização da capacidade instalada de indústrias como as de materiais de construção, bens de capital e bens duráveis de consumo. Num horizonte de prazo mais longo, porém, há necessidade de investimentos para criar capacidade de exportação e para eliminar os pontos de estrangulamento para o crescimento da produção industrial.

Esses são problemas que precisam ser equacionados no âmbito de uma política industrial explícita, articulada com os objetivos da política econômica geral e das políticas setoriais. Isso é discutido abaixo, na Seção 8.2. Antes, porém, faz-se uma breve avaliação da atual política industrial.

### 8.1.2 — Política Industrial

O segundo aspecto relevante do diagnóstico da situação atual da indústria refere-se à política industrial, implícita na política econômica geral. Dado o objetivo prioritário da política econômica — gerar saldos positivos e crescentes na balança comercial

Quadro 8.5

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: NÍVEIS DE UTILIZAÇÃO  
DA CAPACIDADE INSTALADA, JUNHO-JULHO 1984

(Em %)

Gêneros de Indústria	Fontes	
	FGV	FIESP
Minerais Não-Metálicos	—	74,7
— cimento	60	—
— outros produtos de minerais não-metálicos para construção	69	—
Metalúrgica	84	81,5
— produtos metálicos para construção	—	—
— trefilados	83	—
— outros	72	—
— siderurgia	87	—
— metais não-ferrosos	85	—
Mecânica	65	66,6
Material Elétrico e Eletrônico	73	66,8
Material de Transporte	65	64,5
Madeira: Estruturas p/Construção	68	—
Mobiliário	—	68,2
Celulose, Papel e Papelão	87	88,4
— celulose	92	—
— papel, papelão e artefatos para embalagem	83	—
Química	82	75,4
— tintas e solventes	69	—
— elementos químicos primários	80	—
— adubos e fertilizantes	79	—
— petroquímicos básicos	96	—
Produtos Farmacêuticos e Veterinários	81	—
Plásticos	—	70,3
— materiais plásticos para construção	53	—
Têxtil	82	86,5
— fios artificiais	86	—
— tecidos de algodão	91	—
Alimentos	—	77,7
Bebidas (cervejas e chopes)	82	—
Fumo (beneficiamento fumo em folha)	57	—
<b>TOTAL DA INDÚSTRIA</b>	<b>74</b>	<b>73,8</b>

FONTES: (1) FGV/IBRE, "Sondagem Conjuntural", *Conjuntura Econômica*.

(2) FIESP, informações diretas.

—, foram adotadas (ou reforçadas) medidas para: 1) promover as exportações de manufaturados, através de uma “política cambial agressiva” e da concessão de incentivos e subsídios fiscais e creditícios; 2) controlar as importações, principalmente através de barreiras não-tarifárias e da política cambial; e 3) estimular a substituição/conservação de insumos energéticos importados. A política industrial que resultou dessas medidas resume-se, obviamente, no estímulo à produção para exportação e à substituição de importações (inclusive insumos energéticos). Paralelamente, continuaram-se os projetos anteriormente iniciados (II P D) na área de insumos básicos (petroquímica, siderurgia, não-ferrosos, celulose e papel, e fertilizantes), e foi definitivamente institucionalizada a política de reserva de mercado para o segmento industrial da informática.

Essa política industrial implícita gerou problemas e implicações que agora devem ser enfrentados para que se viabilize a retomada e sustentação do crescimento industrial. Entre outros, os seguintes problemas podem ser mencionados:

1) fortes desequilíbrios setoriais nos níveis de utilização da capacidade instalada, conforme já discutido na seção anterior. A principal implicação desse problema é a de que impossibilita repetir a experiência de 1967/68, apesar de a capacidade ociosa *média* da indústria de transformação ser hoje semelhante à do período pré-“milagre”;

2) atraso tecnológico. Com a crise e dificuldades de importação, muitos programas de modernização e sobretudo de capacitação tecnológica foram adiados ou abandonados. Hoje, vários setores industriais (exceto os que estão exportando) necessitam realizar pesados investimentos na modernização do seu equipamento, especialmente pela “informatização” e automação de processos produtivos;

3) níveis de proteção tarifária e não-tarifária desordenados e em muitos casos redundantes (ver apêndice a este capítulo), ainda mais quando se leva em conta o aumento da proteção em geral decorrente da atual “política cambial agressiva”. O mesmo se pode dizer quanto aos incentivos e subsídios à exportação;

4) liberalização de importações (redução de tarifas e barreiras não-tarifárias) sem apoio em critérios racionais de política industrial, mas alegadamente como medida destinada a forçar a baixa dos preços e aumentar a eficiência da produção interna, o que pode simplesmente resultar em queima de reservas cambiais;

5) maior tendência à concentração regional da indústria em face da maior concentração na região Sudeste, particularmente no Estado de São Paulo, dos programas de exportação (bem como da

maior parte do segmento exportador da indústria) e de substituição/conservação de energia, particularmente a utilização de eletrotermia;

6) descaracterização do quadro institucional da indústria. A prioridade absoluta à promoção de exportações de manufaturados e ao controle das importações esvaziou muitas das instituições que se ocupam de outros aspectos da política industrial — como o CDI, por exemplo —, ao passo que instituições como o BEFLEX/CIEX, a CACEX, o CPA e a SEI adquiriram posição e poder que talvez ultrapassem suas atribuições originais.

A solução desses problemas requer a adoção de uma política industrial ativa, como se discute a seguir.

## 8.2 — Política Industrial Explícita para a Retomada e Sustentação do Crescimento Industrial

### 8.2.1 — Objetivo Geral e Premissas Básicas

O objetivo geral da política industrial deve ser o de promover a retomada do crescimento da produção e, conseqüentemente, o aumento do emprego industrial, com base em políticas que estimulem:

1) o aproveitamento de oportunidades remanescentes de investimentos substitutivos de importações;

2) a continuidade da expansão das exportações de produtos industrializados; e

3) a continuidade da reativação da produção para o mercado interno. Esse objetivo geral, no entanto, deve ser condicionado, no longo prazo, a uma redução gradual e racional dos níveis de proteção (e de promoção, no caso das exportações) compatíveis com o aumento da eficiência, medida por maiores produtividades do trabalho e do capital aplicados à indústria.

A adoção de tal política industrial ativa, evidentemente, deve partir das premissas básicas de que a política econômica geral também passe a visar à retomada do crescimento e ao aumento do emprego. Supõe-se que a política econômica, procurando atenuar

as principais restrições ao crescimento — a saber: o *deficit* do balanço de pagamentos, o *deficit* público e as conseqüentes altas taxas reais de juros —, promoverá: 1) a renegociação dos termos da dívida externa; 2) a implementação de políticas monetária e fiscal não contencionistas, no âmbito de reformas fiscal e financeira que restructurem a dívida pública interna, evitem o agravamento das tendências inflacionárias e reduzam as taxas reais de juros; e 3) a descompressão da massa salarial de modo a reativar a demanda interna. Adicionalmente, espera-se que as tendências da economia mundial quanto à taxa de crescimento e graus de proteção favoreçam a continuidade da expansão das exportações brasileiras a taxas anuais ao menos compatíveis com as maiores necessidades de importação e com o serviço da dívida externa nas novas bases da renegociação.

### 8.2.2 — Políticas de Curto Prazo

Apesar de se trabalhar com a hipótese de renegociação dos termos da dívida externa, não se considera resolvida a restrição externa. Esta continuará a ser importante como restrição à retomada do crescimento industrial, tanto mais quanto mais forte a recuperação da demanda interna e conseqüente maior necessidade de importações e redução, no curto prazo, do excedente exportável. Portanto, no curto prazo, a política industrial deve concentrar-se prioritariamente nas políticas de importação e de exportação de produtos industrializados. Quanto à produção para o mercado interno, sua reativação decorrerá naturalmente dos efeitos da política econômica geral menos restritiva.

a) *Política seletiva de importação*. O principal objetivo da política de importação será o de evitar que surjam pontos de estrangulamento de curto prazo no suprimento interno, principalmente de bens intermediários. Este objetivo seria atingido por meio da liberalização seletiva de importações dos insumos cuja capacidade de produção interna já esteja próxima da plena utilização. Isso evitaria o estrangulamento da produção, seja para o mercado interno ou para exportação, dos setores que utilizam esses insumos. A decisão sobre quais setores/produtos devem ser abrangidos depende de estudo minucioso sobre capacidade instalada e projetos em implantação, comparativamente à evolução do consumo aparente. Tal estudo não se encontra disponível no momento, mas algumas indicações com base em evidências disponíveis foram apresentadas na Seção 8.1.1. Dada sua natureza, essa liberalização deve ser



seletiva e obedecer a cotas e prazos determinados, de modo a não prejudicar investimentos internos na substituição de importações dos insumos cuja importação for temporariamente liberalizada.

Um segundo objetivo de curto prazo da política de importação seria justamente o de estimular o aproveitamento de oportunidades de investimentos substitutivos de importações, não como uma estratégia geral de crescimento, mas como componente estratégico da política industrial visando a superar a restrição externa ao crescimento industrial e a reduzir a dependência de alguns setores (ou indústrias específicas) quanto a insumos importados. Os principais instrumentos para atingir esse objetivo seriam: 1) controle seletivo de importações e 2) política cambial. Esta última deve pelo menos manter o estímulo à substituição de importações e à exportação de produtos industrializados decorrente da desvalorização real dos últimos dois anos (1983-84), passando-se a atrelar as minidesvalorizações cambiais ao IPA-industrial, deflacionado pelo IPA da economia norte-americana, e monitorado pela variação do dólar diante das demais moedas fortes. \*

As áreas onde parece existir possibilidade de investimento substitutivo de importações são as seguintes, por setor ou indústria específica:

1) Siderurgia: aços planos especiais, dos quais o Brasil deverá importar cerca de 15 milhões de dólares em 1984, contra uma exportação de US 23 milhões.

2) Metalurgia de não-ferrosos, principalmente cobre, zinco, níquel e magnésio. A dificuldade maior quanto ao cobre é a dependência quanto à importação do concentrado de minério. A médio prazo (1988), há perspectiva de utilizar o minério de Carajás. Quanto ao zinco, encontra-se operando com 90% de utilização da capacidade e importa boa parte do concentrado de minério para produzir zinco primário. A demanda interna de níquel, por sua vez, deve aumentar substancialmente com a produção de aço inoxidável.

3) Ferro-ligas e matérias-primas para a elaboração de ferro-ligas (como, por exemplo, dióxido de titânio).

4) Indústria mecânica. Neste caso não se trata propriamente de substituição de importações, mas de "preempção de importações" de bens de capital tecnologicamente mais avançados, principalmente pela incorporação de controles eletrônicos e pelo maior grau de automação. Isto só será possível com o desenvolvimento da produção interna (ou com a importação) de tais controles e outros componentes eletrônicos, como discutido a seguir.

---

\* Ver Capítulo 12 deste documento.

5) Indústria eletrônica. As principais oportunidades de investimentos substitutivos de importações na indústria eletrônica concentram-se na área de microeletrônica, para produção de controles eletrônicos para bens de capital e eletrodomésticos e de componentes digitais para equipamentos eletrônicos de processamento de dados, comunicações, entretenimento, etc. No caso dos controles eletrônicos, sua importação é regulada pela SEI e as atuais restrições têm dificultado a modernização da produção de bens de capital, principalmente para setores que passam por rápida transformação tecnológica (como por exemplo: comunicações, têxteis, máquinas-ferramenta, máquinas para curtumes, e outros), bem como de bens duráveis de consumo. Neste caso, portanto, poderia ser liberalizada a importação de tais controles segundo critérios a serem estabelecidos pelo CDI no âmbito das políticas industrial e tecnológica e por prazo limitado, sem prejuízo de eventuais investimentos substituidores de importações. Quanto a componentes eletrônicos, o atual processo de evolução tecnológica é de componentes lineares para digitais. Os componentes lineares são produzidos internamente, mas os componentes digitais têm que ser importados. Dessa forma, para que se viabilize essa evolução tecnológica na área de informática, os componentes digitais terão que ser importados ou sua produção interna iniciada a curto prazo. Aqui também não se trata, portanto, de substituição de importações, mas de "preempção de importações".

6) Indústria química. Na indústria química há espaço para substituição de importações nas seguintes áreas: *química fina*, principalmente fármacos (de cuja importação a indústria farmacêutica ainda depende em cerca de 90%), defensivos agrícolas (cujas importações são ainda elevadas em virtude da constante renovação de princípios ativos e formulações), e aditivos.\* A dificuldade quanto à substituição de importações de química fina, no entanto, reside no fato de que se trata de um grande número de produtos, cada um de pequena importância relativa, embora no todo suas importações tenham ultrapassado 1 bilhão de dólares em 1982.

— *matérias-primas para fertilizantes*, principalmente ácido fosfórico e enxofre;

— *química inorgânica*, principalmente fertilizantes potássicos (cuja produção interna deverá atingir aproximadamente um quarto da demanda após a entrada em operação da planta da PETROMISA em Sergipe, podendo substituir inteiramente as importações com a

---

\* Compreende: matérias corantes, produtos aromáticos e aditivos para: borracha, plástico, óleo lubrificante, alimentos, produtos farmacêuticos e de perfumaria, cosméticos, defensivos agrícolas e aditivos em geral. Ver MIC/CDI, *Relatório, 1983*, pág. 67.

exploração da jazida de potássio descoberta na Amazônia), e barrilha (cuja demanda interna aumentou em função da substituição de importações de vidro).

Além desses setores ou indústrias, há casos em que a substituição de importações depende de medidas a serem adotadas em outros setores. Um exemplo típico é o de couros. Devido à má qualidade do couro nacional, a fabricação de calçados para exportação utiliza quase exclusivamente (cerca de 85% do total) couro importado. Neste caso, a substituição de importações depende de medidas no setor de pecuária que levem à melhoria de qualidade do couro nacional.

Por último, deve-se também dar seguimento e ampliar a nível nacional o programa de substituição/conservação de insumos energéticos importados.

b) *Política de exportação.* Pelo lado das exportações, a política industrial/comercial deve dar continuidade às políticas de promoção das exportações de produtos industrializados. O instrumento mais importante para a continuidade da expansão das exportações é, evidentemente, a política cambial. Esta, como já mencionado, deverá atrelar as minidesvalorizações cambiais aos preços industriais, e não ao IPA geral, preservando-se desse modo a competitividade dos manufaturados brasileiros no mercado internacional e tornando as exportações (assim como a substituição de importações) mais rentáveis em relação aos setores de *non-tradeables*.

No entanto, e tendo em vista a próxima eliminação do crédito-prêmio do IPI, é necessário reforçar as outras formas de apoio à exportação de manufaturados, em particular: 1) suprimento adequado de crédito, seja ao produtor/exportador (capital de giro), seja *supplier's credit* ou *buyer's credit*; 2) redefinição da política e agilização do processamento de seguro de crédito à exportação; \* 3) implementação (após cuidadosa avaliação) do chamado *draw-back* intermediário, que estende a isenção do imposto de importação de insumos aos fornecedores domésticos de bens intermediários a serem incorporados às exportações. Este último permitiria contornar as dificuldades e reduzir os gravames que pesam sobre as exportações, representados pela exagerada e indiscriminada proteção tarifária e de barreiras não-tarifárias, pelo menos enquanto não se procede a uma revisão da atual pauta aduaneira. Por outro lado, o estímulo ao investimento no setor exportador de produtos industrializados seria completado pela continuação dos programas de exportação

---

\* Ver, a respeito, R. Baumann e Helson C. Braga, "Sistema de Financiamento e de Seguro de Crédito às Exportações: avaliação e recomendações de política", *Texto para Discussão Interna*, IPEA/INPES (1984).

administrados pelo BEFIEX/CIEX, porém com o cuidado de: 1) orientar os investimentos, no curto prazo, para setores mais próximos da plena utilização da capacidade instalada (ver Seção 8.1), e 2) evitar que esses programas sejam utilizados simplesmente como forma de contornar os controles de importação, discriminando-se os bens intermediários e de capital (sem similar nacional) que poderão ser importados, dentro de limites estabelecidos em cada programa e obedecendo a graus mínimos de nacionalização do produto final a ser exportado.

c) *Reativação da produção industrial para o mercado interno.* A recuperação da demanda interna, que parece já estar em curso, deverá ser intensificada com a implementação de políticas monetária e fiscal menos restritivas e com a descompressão da massa salarial. Essa recuperação poderá basear-se, a curto prazo, na absorção de capacidade ociosa existente nos setores voltados predominantemente para o mercado interno, principalmente: cimento e outros produtos de minerais não-metálicos para construção; bens de capital em geral, e particularmente material de transporte (especialmente veículos ferroviários, caminhões e ônibus); estruturas de madeira para construção; couros e peles; materiais plásticos para construção, alimentos e eletrodomésticos em geral. No entanto, em alguns setores a rápida recuperação da demanda interna implicará na necessidade de investimentos a curto prazo, como em: papel, papelão e artefatos de embalagem, química, farmacêutica e têxtil (especialmente tecidos de algodão), além dos setores com maior grau de abertura para o exterior, já mencionados (especialmente celulose e aços planos especiais).

### 8.2.3 — Políticas de Longo Prazo

As políticas de longo prazo para o setor industrial devem ter por objetivo estimular e orientar o investimento industrial. Compreendem: a articulação da política industrial com as políticas comercial, agrícola e tecnológica e a definição de políticas de: preços industriais, financiamento industrial, desenvolvimento regional da indústria e de políticas setoriais, de apoio a segmentos carentes da indústria e de regulação do papel do Estado e do capital estrangeiro na indústria. No presente documento pretende-se apenas indicar linhas de ação ou diretrizes gerais, já que uma definição adequada das políticas de longo prazo para a indústria depende de estudos mais aprofundados, ainda não disponíveis.

a) *Política comercial*. No âmbito da política comercial, e mais especificamente quanto à política de importações, deve-se atuar no sentido de devolver à tarifa aduaneira o papel de instrumento de política industrial propriamente dito, \* hoje desvirtuado pelo uso de barreiras não-tarifárias como principal instrumento da política de importação, não com objetivos de política industrial, mas sim de ajuste do balanço de pagamentos. Com base num estudo detalhado de proteção efetiva, deve-se reestruturar a tarifa aduaneira, de modo a articulá-la com os objetivos da política industrial, reduzindo-se ou eliminando-se as barreiras não-tarifárias e os regimes especiais de importação (exceto aqueles que, no curto prazo, interessem a objetivos imediatos de política industrial, tais como os de liberalização ou controle seletivo de importações e de promoção das exportações de manufaturados). Deve-se estabelecer metas de redução das tarifas, principalmente para setores oligopolizados e/ou que gozaram de proteção excessiva no passado, com vistas a atingir maior grau de eficiência. Tal política de redução dos níveis seria também compatível com a política de expansão das exportações de manufaturados.

Quanto à política cambial, deve-se procurar pelo menos manter as atuais relações favoráveis câmbio/preços industriais e câmbio/salários, atrelando-se as variações da taxa de câmbio às variações do IPA industrial.

b) *Política agrícola*. A articulação da política agrícola com a industrial, por sua vez, dá-se em função dos objetivos prioritários de: 1) aumentar a produtividade da agricultura e 2) garantir um suprimento adequado e o barateamento de alimentos básicos. É essencial a implementação de uma política que garanta a estabilidade da renda e estimule o aumento da produtividade da agricultura através de sua modernização. Isto, por um lado, aumentaria a demanda por insumos agrícolas (fertilizantes, defensivos, máquinas e implementos), e por outro aumentaria a proteção efetiva de alguns setores industriais pela redução (em termos relativos) dos preços de insumos oriundos da agricultura. Em contrapartida, a redução a longo prazo da proteção excessiva da Indústria de Transformação aumentaria a proteção efetiva da agricultura. Contudo, o aspecto fundamental da relação entre agricultura e indústria é o da disponibilidade e barateamento dos alimentos básicos, o que permitiria a elevação do padrão de vida dos trabalhadores. Nesse sentido, a atualização da taxa de câmbio pelas variações dos preços industriais pode reduzir a tendenciosidade em

---

\* Ver Apêndice ao final deste capítulo.

favor das culturas de exportação, já que evita \* que flutuações nos preços internacionais das principais *commodities* (e inclusive nos preços internos de produtos agrícolas) sejam automaticamente incorporadas à taxa de câmbio via IPA geral.

c) *Política tecnológica.* A política tecnológica para o setor industrial deve inserir-se, obviamente, numa definição mais ampla de política científica e tecnológica que abranja todos os setores da economia e da sociedade brasileiras. A formulação de diretrizes para uma tal política necessita apoiar-se num trabalho muito mais amplo e aprofundado do que caberia nestas notas. Entretanto, no que diz respeito ao setor industrial, deve-se levar em conta: a necessidade de modernização tecnológica da indústria, sobretudo pela “informatização” dos equipamentos e pela automação dos processos produtivos; a redução do dualismo tecnológico que se acentuou nos anos de crise, em que algumas indústrias (mais voltadas à exportação) se modernizaram, enquanto outras permaneceram tecnologicamente atrasadas; e a capacitação tecnológica da indústria, compreendendo o domínio da tecnologia das fases anteriores à da engenharia de fabricação, isto é, as engenharias de concepção, básica e de detalhamento.

d) *Política de preços.* A política industrial deve definir também uma política de controle de preços para os setores com estrutura oligopólica e/ou superprotegidos, pelo menos enquanto não se procede à revisão da tarifa aduaneira com metas de redução tarifária para esses setores. Deve-se ainda definir claramente uma política para os chamados preços administrados (industriais), que deixaria de utilizá-los como instrumentos de controle do nível geral de preços.

e) *Financiamento industrial.* Deve-se considerar encerrado o modelo de desenvolvimento industrial apoiado no subsídio ao capital via (entre outros) subsídios de crédito. A atividade de financiamento industrial pelos agentes financeiros públicos, particularmente para capital de investimento, deve ser orientada preferencialmente para a modalidade de aporte de capital de risco, porém respeitando o princípio de manter o controle acionário por parte do capital privado nacional. Paralelamente deve-se estimular, inclusive com incentivos fiscais, a capitalização das empresas industriais por meio do mercado de capitais (ações, debêntures, etc.).

f) *Política regional.* Os atuais instrumentos de política de desenvolvimento regional da indústria devem ser reavaliados. Deve ser adotada uma clara política de desconcentração regional da indús-

---

\* Pelo menos em parte, já que os preços industriais são afetados pelos preços dos insumos agrícolas.

tria que compense os efeitos concentradores da atual política industrial, utilizando-se incentivos fiscais, oferta de crédito oficial, programas de pólos industriais, etc., e buscando fortalecer as indústrias "locais" (como alguns segmentos das indústrias de alimentos, têxteis, vestuário, calçados, materiais de construção, materiais de limpeza, etc. A importância deste aspecto é realçada pelo fato conhecido de ser a maior parte dos itens comercializados nos supermercados dos grandes centros do Nordeste provenientes da região Sudeste).

g) *Políticas setoriais*. As políticas setoriais mais importantes, para as quais parece mais evidente a necessidade de definir políticas específicas, são as de bens de capital e eletrônica. No caso da indústria de bens de capital, cumpre reativar três instrumentos de política setorial já existentes: a programação das compras das empresas estatais, os acordos de participação e o exame de similaridade. A programação das encomendas de bens de capital pelas empresas estatais é essencial para que a indústria de bens de capital sob encomenda possa especializar-se e programar sua produção a longo prazo. No entanto, os problemas atualmente existentes nessa área precisam ser equacionados, quais sejam: os atrasos nos pagamentos das estatais aos fornecedores, as restrições ao investimento das estatais e a inoperância das CCNAIs. \* Quanto aos acordos de participação, trata-se de importante instrumento de proteção ao produtor interno de bens de capital nos casos de fornecimento para grandes projetos financiados por organismos internacionais de crédito, na medida em que garante a participação da indústria interna no fornecimento dos equipamentos para tais projetos. O exame de similaridade, por sua vez, embora potencialmente eficaz como instrumento de proteção, foi esvaziado após a eliminação dos incentivos fiscais (redução/isenção do II e do IPI) para importação de bens de capital para projetos industriais. Os dois últimos instrumentos poderiam ser dispensados, evidentemente, se todos os regimes especiais de importação de bens de capital (exceto os regionais e para programas de exportação) fossem extintos, elegendo-se a tarifa aduaneira como o instrumento por excelência da política industrial.

No caso da indústria eletrônica, deve-se preservar a atual política de reserva de mercado para a produção interna de equipamentos de processamento eletrônico de dados (inclusive microcomputadores, profissionais e de entretenimento) e de componentes eletrônicos. Deve-se observar que esta é uma área de fronteira tecnológica para cujo desenvolvimento é essencial o apoio do Estado, tal como ocorreu (e em certa medida ainda ocorre) nos países desenvolvidos, particularmente Japão e Estados Unidos. É importante notar, ainda, que a reserva de mercado não tem implicado prejuízo ao consumidor

---

\* Comissão de Coordenação dos Núcleos de Articulação com a Indústria.

interno, já que a estrutura altamente competitiva da indústria faz com que, hoje, o preço de uma unidade central de processamento (micro) equivalente à da marca APPLE seja no Brasil praticamente o mesmo que nos Estados Unidos.

h) *Outras políticas.* Em complementação, caberia ainda definir: 1) uma política de apoio à micro/pequena e média empresas, particularmente facilitando-lhes o acesso ao crédito e concedendo-lhes um tratamento fiscal mais favorecido; 2) o papel reservado ao Estado (participação direta) e ao capital estrangeiro (regulamentação de sua participação e da política de remessa de lucros); 3) política de controle da poluição ambiental causada pela indústria e 4) definição do papel reservado às empresas multinacionais.

#### 8.2.4 — Rearranjo do Quadro Institucional da Indústria

Como já foi mencionado, a atual política industrial passiva desarticulou ainda mais o já precariamente coordenado sistema institucional da indústria e subverteu a sua hierarquia, de modo que as instituições de quatro outros ministérios (SEPLAN, MINIFAZ, MINTER e SEI) se sobrepõem ao MIC em vários aspectos da política industrial. Além disso, proliferaram as instituições de alguma forma envolvidas com política industrial. De acordo com levantamento realizado pelo CDI, em 1982 o número dessas instituições chegava a 73 e hoje estima-se que chegue perto de 100.

Dessa forma, é premente a necessidade de reavaliar esse sistema institucional e rearranjá-lo de modo a torná-lo articulado, coordenado e operativo. Para isso, no entanto, não se pode prescindir de um levantamento exaustivo desse quadro institucional e das funções que desempenha cada instituição. É evidente que essa tarefa transcende os limites deste documento, limitando-se aqui a identificar alguns problemas e sugerir alternativas para o rearranjo do quadro institucional da indústria no que respeita a algumas das principais instituições:

1) CDI. O CDI foi esvaziado após 1979, quando perdeu o poder de administrar incentivos fiscais. Poderia ser reformulado e transformado num órgão normativo, centralizando a operação de grupos setoriais reorganizados nos moldes dos antigos grupos executivos industriais. Estes deveriam ter poderes *de fato* como, por exemplo, a obrigatoriedade de sua aprovação para concessão de benefícios fiscais a projetos regionais (SUDENE, SUDAM, etc.), de



créditos oficiais (BNDES), etc. Além disso, o CDI deveria ser ouvido no que respeita às políticas comerciais, visando a articulá-las com a política industrial;

2) CPA. Com a eleição da tarifa aduaneira como instrumento primordialmente de política industrial, sua reestruturação segundo critérios de política industrial deveria seguir orientação do CDI; ao mesmo tempo, deve-se reduzir o poder que hoje tem o CPA de alterar alíquotas, conceder isenções/reduções do imposto de importação, etc.;

3) CACEX. Seriam também reduzidos os poderes da CACEX no que respeita à política de importação, a qual passaria a ser determinada não por objetivos da balança comercial, mas por critérios ditados predominantemente pela política industrial, respeitadas as restrições de um orçamento cambial. No que respeita ao financiamento à exportação, seria desvinculado da CACEX, passando a ser administrado por uma instituição financeira própria (banco de importação e exportação);

4) SEI. Deveria ter seu poder limitado à reserva de mercado para a fabricação de equipamentos de processamento eletrônico de dados e de componentes eletrônicos. A *aplicação* de controles ou componentes eletrônicos a equipamentos industriais, de comunicações, de transportes, etc., e a eletrodomésticos deveria ser regulada pelo CDI, sendo a SEI ouvida;

5) CONSIDER. Duplica funções com o CDI. Poderia ser fundido com o CDI;

6) CCNAIs. Na forma atual, não têm funcionado. Sugere-se que sejam vinculadas ao CDI.

## Apêndice A.8

### Políticas de Importação e o Setor Industrial

As políticas de importação no Brasil vêm sendo superutilizadas como instrumento de combate à crise cambial, relegando-se a um segundo plano a função dos sistemas tarifários e não-tarifários de sinalizar as prioridades da política industrial, através de alterações nos preços relativos.

No que toca ao sistema tarifário, tem-se hoje basicamente a mesma estrutura concebida pela reforma de 1957, antes, portanto, do grande surto industrial pelo qual passou o País, alterando a sua estrutura produtiva. Nem a introdução de sobretaxas e a prática freqüente de concessão de isenções poderia reverter essa situação, de maneira que as emergências e situações de gravidade passaram a ser geridas pelas restrições não-tarifárias, cujo uso intensificou-se.

Com isso, tem-se um aparato de instrumentos de política de importações por vezes repetitivo, confuso ou inconsistente. Em alguns casos impuseram-se sobretaxas sem efetividade alguma, visto que jamais foram aplicadas; em outros casos sobrepuseram-se restrições de ordem administrativa muito mais potentes do que as tarifas, anulando-se virtualmente estas. Ademais, a premência em economizar divisas rápida e certamente forçou a adoção de medidas de caráter geral, perturbando seriamente o desejável caráter de seletividade que o sistema deveria possuir.

Não restam dúvidas, portanto, de que seja premente a necessidade de se reformular profundamente o atual sistema que compõe a política de importações, de modo a adequá-la às políticas de comércio exterior e industrial. Recentemente, o Governo estabeleceu determinadas reformas, que visaram tão-somente a uma certa liberalização, atendendo aos acordos com o FMI, e aproveitando-se do expressivo *superavit* da balança comercial. Houve uma generalizada redução das sobretaxas e a redução do número de bens para os quais estava suspensa a emissão de guias de importação. Embora tais alterações tenham sido realizadas criteriosamente, não se pode falar propriamente de reforma do sistema, e nem tampouco contemplaram-se objetivos de política industrial.

No que diz respeito ao sistema tarifário propriamente dito, o Quadro A.8.1 fornece alguns indicadores importantes: i) as alíquotas nominais médias ponderadas pelo valor das importações (1982) e ii) as alíquotas efetivamente cobradas, aqui denominadas de "verdadeiras". \*

O confronto entre os dois tipos de tarifas acusa, de alguma maneira, situações inversas. As tarifas efetivamente cobradas diferem das nominais em virtude das isenções, e estas processam-se através dos chamados regimes especiais de importação. Computando-se as importações totais, a alíquota verdadeira é de 5,9%, o que configura obviamente uma virtual não-utilização do sistema tarifário; excluindo-

---

\* Escolheu-se aqui o ano de 1982, por ser este mais representativo para a análise do que 1983, tendo-se em vista, sobretudo, a intensificação das restrições ao comércio levadas a cabo em 1983. Um exemplo é a decisão da centralização das operações de câmbio, extinta em meados de 1984.

## Quadro A.8.1

**IMPORTAÇÕES EFETIVAS SEGUNDO O USO E DESTINO ECONÔMICO:  
ALÍQUOTAS NOMINAIS E EFETIVAMENTE COBRADAS NO ANO DE 1982**

Discriminação	Valor FOB	%	Alíquota (%)	
			Nominal	Verdadeira
<i>1. Bens de Consumo Não-Duráveis</i>	<i>607.077</i>	<i>2,81</i>	<i>57,6</i>	<i>9,2</i>
1.1 — Produtos Alimentícios	337.394	1,74	67,0	6,7
1.2 — Bebidas	4.513	0,02	91,9	85,6
1.3 — Tabacos	342	0,00	29,3	22,5
1.4 — Farmacêuticos e Perfumarias	27.207	0,14	96,3	58,2
1.5 — Vestuário e Outras Confeções Têxteis	6.684	0,03	204,5	0,2
1.6 — Outros	130.927	0,68	29,2	10,1
<i>2. Bens de Consumo Duráveis</i>	<i>166.363</i>	<i>0,86</i>	<i>139,4</i>	<i>18,0</i>
2.1 — Utensílios Domésticos	4.023	0,02	169,1	9,7
2.2 — Objetos de Adorno de Uso Pessoal, Instrumentos Musicais e Outros	63.373	0,33	139,1	28,0
2.3 — Móveis e Outros Utensílios do Lar	19.620	0,10	84,9	32,2
2.4 — Máquinas e Aparelhos de Uso Doméstico	68.800	0,35	150,1	8,1
2.5 — Veículos Particulares de Transporte	300	0,00	190,1	1,2
2.6 — Armas e Equipamentos Militares	9.347	0,05	153,6	0,1
<i>3. Combustíveis, Lubrificantes e Correlatos</i>	<i>10.421.656</i>	<i>69,74</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>
<i>4. Matérias-Primas e Produtos Intermediários para Agricultura</i>	<i>268.488</i>	<i>1,38</i>	<i>9,4</i>	<i>1,6</i>
4.1 — Alimentos Para Animais	3.259	0,02	19,7	13,5
4.2 — Outras	265.229	1,36	9,3	1,4

5. <i>Matérias-Primas e Produtos Intermediários para a Indústria (exceto Construção)</i>	4.016.748	26,36	40,9	13,6
5.1 — Produtos Alimentícios	1.243.647	6,41	36,6	1,2
5.2 — Produtos Agropecuários não Alimentícios	389.233	2,01	57,1	10,0
5.3 — Produtos Minerais	1.754.303	9,05	42,9	12,5
5.4 — Produtos Químicos e Farmacêuticos	1.528.565	7,88	38,0	24,4
6. <i>Materias de Construção</i>	231.045	1,20	54,5	4,0
7. <i>Bens de Capital para a Agricultura</i>	22.262	0,11	32,6	22,5
8. <i>Bens de Capital para a Indústria</i>	2.201.168	11,56	55,6	16,7
8.1 — Máquinas e Equipamentos de Escritório, de Serviço e Científicos	389.351	2,01	44,5	19,3
8.2 — Ferramentas	25.293	0,13	65,2	30,0
8.3 — Partes e Peças de Máquinas Industriais	244.708	1,26	58,2	21,1
8.4 — Máquinas Industriais	1.173.300	6,05	50,6	12,1
8.5 — Outros Equipamentos Fixos	368.511	1,90	80,5	18,6
9. <i>Equipamento de Transporte</i>	663.263	3,37	51,8	4,5
9.1 — Partes e Peças	403.665	2,08	71,2	5,6
9.2 — Equipamento Rolante de Transporte	222.204	1,15	17,6	2,0
9.3 — Equipamento Fixo de Transporte	27.394	0,14	48,8	1,0
10. <i>Diversos</i>	8.164	0,04	2,8	1,2
<b>Total das Importações</b>	<b>19.394.998</b>	<b>100,00</b>	<b>22,4</b>	<b>5,9</b>
<b>Total das Importações Excluindo Combustíveis e Trigo</b>	<b>8.211.510</b>	<b>42,34</b>	<b>47,5</b>	<b>13,7</b>

FONTE: MF/CIEF e CPA.

do-se os combustíveis e o trigo, \* eleva-se para 13,7%, o que é um valor ainda bastante modesto para se falar em uma estrutura protecionista.

Por outro lado, a aludida inversão manifesta-se claramente quando se comparam as tarifas nominais e verdadeiras. Embora em todos os setores as tarifas verdadeiras sejam evidentemente mais baixas do que as nominais, as quedas são mais pronunciadas precisamente nos setores mais passíveis de proteção. Em outras palavras, as elevadas alíquotas nominais não se efetivam na prática; quando as importações se realizam, o fazem com isenções ou reduções das alíquotas nominais. Uma vez mais, portanto, é lícito concluir que o sistema tarifário vem sendo uma peça de menor importância no estabelecimento da política de importação.

A guisa de ilustração, verificam-se substanciais diferenças entre tarifas nominais e verdadeiras, invertendo-se a estrutura de proteção: nos bens de consumo duráveis, por exemplo, a alíquota média cai de 139,4% para 18,0%, enquanto a de bens de capital para a agricultura desce de 32,6% para 22,5%, tornando-se superior, portanto, à primeira! Da mesma forma, a alíquota dos bens de consumo não-duráveis tem uma redução de 57,5% para 9,2%, significando um nível bastante baixo de proteção. O Quadro A.8.1 fornece outros exemplos similares.

Convém lembrar, contudo, que a política de controle de importações tem sido bem-sucedida e que os setores cujas tarifas efetivamente cobradas são as mais baixas são aqueles que representam um valor insignificante no total da pauta de importações (com exceção dos combustíveis e lubrificantes). Com efeito, as importações de bens de consumo não-duráveis, de duráveis, de materiais de construção e de equipamentos de transportes somaram, em valor, 8% do total da pauta; se se agregarem as importações de matérias-primas e intermediárias para a agricultura, o percentual não chegará a alcançar 9,5%. Vale dizer, portanto, que as importações realizadas com isenções ou reduções tarifárias têm valor pouco significativo, o que indica, novamente, uma menos intensa utilização do sistema tarifário, seja para coibir importações, seja para estimulá-las. Para controlar as importações, utilizam-se preferencialmente expedientes administrativos.

---

\* As importações de petróleo bruto e de alguns derivados não estão sujeitas ao Imposto de Importação, mas à incidência do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes. As importações de trigo, por seu turno, embora formalmente sujeitas a uma alíquota de 45%, têm sido tradicionalmente isentas do Imposto de Importação, através de Resoluções da Comissão de Política Aduaneira (CPA).

Se se adicionarem as sobretaxas permanece a divergência entre a existência real e formal; mesmo antes das aludidas modificações de setembro de 1984, decrescia sistematicamente sua importância relativa: em 1975, o valor das importações sujeitas a sobretaxas correspondia a 17,4% do total das importações brasileiras; já em 1983, este percentual reduziu-se para 8,2.

Assim, a estrutura completa do sistema tarifário revela que este instrumento não vem sendo utilizado intensamente sequer para controlar importações, e muito menos para integrar a política industrial. Pode-se dizer que o instrumento vem sendo subutilizado, o que constitui, de certa maneira, um desperdício que virá a ser sentido sobretudo no período de recuperação do crescimento.

Na verdade, tem-se verificado nos últimos dez anos uma extraordinária preferência pela aplicação de instrumentos não-tarifários, em detrimento dos tarifários, o que se explica pela maior *eficácia* daqueles a curto prazo, não obstante seus deletérios efeitos a médio e longo prazos. Embora particularmente úteis em momentos de crise ou de emergência, os instrumentos não-tarifários agem com maior violência sobre o sistema de preços, pela virtual eliminação da concorrência externa.

Dessa forma, são bastante numerosas as barreiras não-tarifárias às importações, que podem ser definidas *lato sensu* como qualquer medida governamental que, não sendo tarifa, tem por efeito diminuir o fluxo de importações, atendendo a imperativos da política comercial ou a objetivos de política industrial (reserva de mercado, exame de similaridade, etc.).

No caso brasileiro, é praticamente impossível apresentar uma relação exaustiva das restrições não-tarifárias, não só devido à sua extensão, mas também em virtude da existência de numerosas superposições, de regras imprecisas, da conseqüente possibilidade de interpretações *ad hoc*, etc. Ainda assim, pode-se dizer que, uma vez mais, os objetivos relacionados à crise cambial são quase os únicos que presidem a instituição dessas restrições, observando-se também aqui um certo afastamento da política industrial. Por outro lado, a multiplicidade de órgãos envolvidos faz com que se perca em coordenação e se ganhe em arbitrariedade.

Pode-se agrupar as dezenas de restrições não-tarifárias, abrangendo milhares de itens da pauta, em dez categorias:

- i) importações proibidas;
- ii) importações com emissão suspensa da Guia de Importação;
- iii) contingenciamento das importações;
- iv) importações limitadas;
- v) monopólios estatais;
- vi) exclusão de benefícios creditícios;
- vii) exigência de financiamento externo;

- viii) lei do similar;
- ix) programas de importação das empresas e
- x) incidência do imposto sobre operações de câmbio — IOF.

A mera observação da listagem acima permite-nos observar a menor importância das restrições ligadas à política industrial e ainda estas podem ser utilizadas com maior rigor com vistas à economia de divisas, como é o que vem ocorrendo no caso do exame da similaridade, cuja abrangência parece excessiva, envolvendo até mesmo importações privadas sem benefícios fiscais.

Dessa forma, uma avaliação preliminar e sumária permite algumas conclusões.

Em primeiro lugar, é transparente a necessidade de reformulação do sistema atual, excessivamente complexo, intervencionista e repetitivo, o que o torna, por vezes, ineficiente e bastante vulnerável a pressões e eventuais retaliações dos países exportadores. Esta reforma, por outro lado, não deverá produzir-se açodadamente, nem tampouco ignorar as restrições que prevalecem sobre o *front* externo. Seu objetivo não é, de maneira alguma, perseguir uma liberalização à *outrance*. A simplificação, portanto, deverá levar em consideração este importante *constraint*.

No entanto, não é fora de propósito afirmar que se deve diminuir a intensidade das barreiras não-tarifárias, em favor de um fortalecimento do sistema tarifário. Esta segunda proposição implica como corolário uma reformulação específica deste, no sentido de:

- i) atender aos objetivos da política industrial e
- ii) eliminar as sobretaxas, incorporando-as parcialmente às tarifas.

Com isso, observar-se-iam mais claramente as distorções na atual estrutura tarifária, preparando-se para a reforma que recuperaria o sistema para o desempenho eficaz de suas tradicionais funções.

No que diz respeito às restrições não-tarifárias, as mudanças devem ser precedidas de estudo mais aprofundado; pode-se garantir, contudo, que determinadas barreiras são hoje ociosas e prejudiciais à eficiência do sistema como um todo.

A curto prazo, pode-se pensar em:

- i) eliminação da suspensão de emissão de guias de importação;
- ii) supressão do exame de similaridade para as importações privadas não-beneficiadas com incentivos fiscais e
- iii) eliminação gradual do IOF.

Estas medidas não produziriam efeitos devastadores sobre a balança comercial e permitiriam uma utilização mais eficaz dos instrumentos mais importantes.