

Quais as origens da desaceleração da indústria brasileira?

Lucas Braga

Marwil Dávila

Thaís Vizioli

Desde o governo Lula foram lançadas três políticas industriais de grande relevância com objetivo central de alterar a dinâmica microeconômica entre os setores produtivos, de maneira a alcançar em seguida resultados no agregado da economia. Essas políticas industriais foram um importante instrumento de estímulo ao setor principalmente no que se refere ao desenvolvimento tecnológico e preparação do ambiente institucional. Entretanto, mesmo com várias medidas adotadas, nota-se no Brasil uma crescente desaceleração da indústria, a qual é frequentemente julgada maléfica à economia como um todo. As razões e os pontos que estrangulam a indústria são diversos e variam de acordo com o marco teórico adotado. O texto a seguir procura fazer uma análise crítica das políticas implantadas focando nos principais pontos de estrangulamento que não foram e não têm sido atacados pelo Governo.

A relevância da indústria para o crescimento econômico é amplamente reconhecida pelas mais diversas correntes da teoria econômica. Uma linha de raciocínio neste sentido seria o fato de o setor secundário ter um efeito positivo sobre todo o conjunto da economia, uma vez que permite dinamizar o sistema de produção através de encadeamentos produtivos *forward* e *backward*, potencializando efeitos multiplicadores em toda a produção da economia. Ainda, ressalta-se que este efeito de encadeamento não é observado com a mesma intensidade nos setores primário e terciário.

Também no contexto da relevância do setor secundário para o crescimento, a produção da indústria pode ser convertida em ganhos de produtividade superiores aos dos demais setores que se traduzem em aumentos da renda real. Neste sentido, a combinação entre os efeitos de encadeamento e a produtividade crescente no setor gera um ambiente propício para a difusão tecnológica e a inovação. Ou seja, a produtividade da indústria é uma função crescente da própria produção industrial. O resultado é um efeito cíclico em que o aumento do aprendizado e a inovação se traduzem em aumentos de produtividade que, por sua vez, em um efeito derrama, alcançam os demais setores da economia.

Há também de se reconhecer que o processo de inovação é a principal maneira pela qual um país ganha espaço no comércio internacional.

Se assumirmos que a indústria tem um papel crucial para o crescimento da economia, é motivo de preocupação a recente desindustrialização vivenciada pelos mais diversos países, em especial pelo Brasil.

Por um lado, a perda relativa da produção e do emprego industriais não constitui por si só um problema, dado que o processo de crescimento econômico naturalmente levaria todas as economias a convergir neste aspecto. Efetivamente, os EUA, Canadá e os países da Europa ocidental passaram e têm passado por um processo de perda relativa do setor sem que isso a princípio fosse encarado como um retrocesso. Por outro lado, em alguns casos esta desindustrialização pode representar um problema, principalmente quando referente aos países em desenvolvimento. Alguns teóricos diferenciam, então, a desindustrialização positiva da negativa utilizando como referência a balança comercial. Economias em que além do aumento de bens primários na pauta exportadora experimentam uma redução da participação de produtos com maior conteúdo tecnológico e de maior valor agregado, estariam passando por uma desindustrialização maléfica a economia.

Surgem destas considerações a necessidade e a grande relevância de se promover a indústria através de políticas industriais em países que possuem uma diminuição do valor agregado de suas exportações, como no caso brasileiro. Assim, com objetivo central de alterar a dinâmica microeconômica entre os setores produtivos de maneira a alcançar em seguida resultados no agregado da economia; as políticas industriais têm sido um importante instrumento de estímulo ao setor e, conseqüentemente, ao crescimento econômico.

No Brasil, as políticas industriais foram tradicionalmente direcionadas para a substituição de bens manufaturados, processo conhecido como Industrialização por Substituição de Importação (ISI). Já no segundo Governo Vargas instituiu-se modelo de proteção no qual se determinavam taxas de câmbio valorizadas para importação de bens de capitais e outros utilizados na produção industrial, concomitantemente, se determinava taxas desvalorizadas para importação de bens produzidos internamente. A Lei do Similar Nacional do período JK é outro exemplo bem ilustrativo de política de ISI na qual foi proibida a importação de bens que pudessem ser produzidos nacionalmente. O Governo Militar aprofundou esse modelo, protegendo um conjunto mais amplo de setores, desde a petroquímica até a informática.

Como lado positivo, tal modelo gerou um setor industrial dinâmico e bem integrado, com grande crescimento da década de 30 até 70. E assim foi durante todo o período, com exceção de algumas políticas industriais voltadas para exportação de manufaturas, como o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Contudo, tais estratégias também geraram sérios problemas para a indústria e desenvolvimento nacional. Elas implicaram baixa competitividade internacional, baixa produtividade e padrões tecnológicos relativamente atrasados. A existência de baixíssimos níveis de investimentos em P&D, de criação de patentes e de estratégias focadas para a inovação das empresas era nítido (e ainda é) no Brasil. Dado tais fatos,

não é surpreendente o grande número de falências que se seguiu à abertura da economia na transição da década de 1980 para 1990, durante o Governo Collor.

A partir de meados dos anos 1990, a política que tomou conta da agenda econômica foi a estabilização macroeconômica, deixando de lado as políticas industriais, que apenas no Governo Lula voltaram a compor a agenda nacional. Assim, desde o Governo Lula até o atual Governo Dilma, foram lançadas três políticas industriais diferentes.

Uma vez que se iniciou um intenso processo de desaceleração da indústria, o Governo Lula lançou em março de 2004 o programa de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), o qual se estendeu até 2008. Visando dar continuidade à PITCE, foi lançada a Política Desenvolvimento Produtivo (PDP), que durou de 2008 até 2010. Já no Governo Dilma, foi lançado em 2010 o Plano Brasil Maior, também focado para a Indústria e que durará até 2014.

A PITCE objetivou estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico com maior inserção externa e modernização do ambiente institucional e aumento da capacidade produtiva. Com este objetivo, diversas medidas foram tomadas. A Lei de Inovação (Lei nº 10973 de 2004), que estabelece um marco regulatório para incentivar a pesquisa científica no âmbito produtivo através de parceria entre institutos tecnológicos, universidades e empresas inovadoras, é um exemplo bem ilustrativo. Outras leis implantadas como a Lei do Bem (Lei nº 11.196 de 2005) e a Lei de Biossegurança (Lei 11.105 de 2005) também visavam estimular a inovação tecnológica através de incentivos à pesquisa científica e garantias de propriedade intelectual. Tais medidas revelam um claro foco da PITCE em relação ao marco regulatório e melhoria das instituições para a promoção de um ambiente favorável ao investimento em P&D e também de estímulo às inovações. Ademais, a PITCE desenvolveu linhas de financiamento baixo custo para setores chaves como o Prosoft, que foca a indústria de software e serviços de tecnologia da informação (TI) e o Profarma, que foca o complexo industrial de saúde e de fármacos, através de desembolsos do BNDES e também desonerações tributárias. Como resultado, houve um aumento dos desembolsos do BNDES, que atingiram um crescimento de 35,2% nos primeiros oito meses de 2007.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) também focava no desenvolvimento tecnológico, mas com maior ênfase nas micro e pequenas empresas inovadoras. Para tanto, as principais medidas tomadas se referem à crescente expansão de linhas de financiamento a taxas reais nulas para capital de giro das médias e pequenas empresas e também para investimentos em P&D via FINEP (Fundo Nacional de Estudos e Projetos). Isenções fiscais para investimentos em bens de capital também foram amplamente utilizadas.

Com o intuito de dar continuidade à reinserção das políticas industriais na agenda nacional, o Plano Brasil Maior (PBM) foi lançado em agosto de 2011 já no Governo Dilma. O Plano, assim como seus antecessores, tem como foco o estímulo à inovação tecnológica para aumentar a produtividade da indústria nacional e promover o crescimento econômico. O PBM pode ser dividido em duas grandes vertentes de ação: estímulos ao investimento e à inovação, e defesa da indústria e mercado interno. Como estímulo à inovação, muitas medidas de desoneração tributária foram adotadas, principalmente no que tange à folha de pagamentos, bens de capital e IPI. Como o Plano ainda está em implementação, seus instrumentos e resultados estão em contínua avaliação.

Mesmo com tantas medidas adotadas, os resultados da economia e da indústria não têm sido otimistas. Passados os efeitos mais severos da crise internacional sobre o Brasil, a economia cresceu 2,7% e 0,9% em 2011 e 2012, respectivamente. Fato que reflete uma contínua perda de dinamismo da economia brasileira. A exportação de bens manufaturados decresceu ao seu nível mais baixo no terceiro trimestre de 2012, atingindo uma queda de -9,4% neste período e -1,7% no ano inteiro. Enquanto a importação de bens de capital aumentou 1,5% por cento neste mesmo ano¹.

Partindo de participações da ordem de 20% do PIB na virada dos anos 1940 para 1950, a indústria aumentou seu peso quase continuamente até meados de 1980, atingindo 35% em 1985. Depois do pico, a perda de participação foi de tal ordem que a indústria respondia por apenas 15% do PIB em 2011, menos da metade do máximo observado.

São várias as explicações para tal perda de participação relativa da indústria. Uma pesquisa realizada pelo IPEA² responsabiliza principalmente a persistência de uma taxa de câmbio sobrevalorizada por um longo período de tempo, o que teria estimulado a importação de bens manufaturados desprotegendo a indústria nacional. Segundo o relatório, seriam as dificuldades com o manejo da política macroeconômica, as incertezas decorrentes do cenário externo e as mudanças na divisão internacional do trabalho os responsáveis pela geração deste processo de retração da atividade industrial brasileira.

No entanto, várias críticas à política industrial brasileira mostram que, mais do que os fatores acima apontados, algumas falhas governamentais e o ambiente institucional no qual a indústria nacional opera tiveram impactos relevantes no que se refere à perda de participação deste setor na economia.

¹ IBGE. (2013). Banco Sidra. Retirado em 25 de Junho de 2013 de:
<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=c&p=PZ&v=28&z=t&o=22>

² IPEA. Conjuntura em foco, nº 18, março de 2012.

No Brasil, o protecionismo manteve-se ativo por um longo período de tempo e não se transmitiu às empresas nenhuma sinalização de redução da proteção. Conforme previsto pela teoria econômica, setores excessivamente protegidos e sem estímulos à competição tendem a se desenvolver utilizando tecnologias defasadas. Consequentemente, o País não conseguiu alcançar a produtividade necessária para competir internacionalmente.

Jones, um renomado teórico do crescimento econômico, aponta que o aumento da abertura da economia eleva o influxo de tecnologia no país, por meio da incorporação de bens de capital na economia, o que levaria a um aumento da renda e a uma maior proximidade da fronteira tecnológica, refletida na taxa de crescimento. A evidência empírica corrobora este argumento: um estudo realizado em 2008 pelo BID e o FUNDES, com mais de 400 pequenas, micro e médias empresas (PMMES) de países latino-americanos, aponta que as empresas exitosas são, em geral, as que aproveitam a experiência obtida ao operar em mercados estrangeiros, mais exigentes, para orientar e aumentar sua capacidade de inovação. A proteção excessiva e por tempo indeterminado, além de dificultar o processo de absorção de tecnologia, reduz os incentivos para investimento em P&D.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e a Política Industrial Tecnológica de Comércio Exterior (PITCE) foram muito importantes por indicarem o reconhecimento de que a estabilidade macroeconômica não é condição suficiente para a retomada do processo de desenvolvimento industrial e econômico como um todo, havendo a necessidade de outras medidas, particularmente as Políticas Industriais.

Ainda, a mudança de concepção sobre política econômica representada pela criação da PITCE não foi suficiente para retomar o processo de crescimento industrial sustentado no Brasil. O Plano Brasil Maior (PBM) é um avanço importante, dando continuidade às medidas da PDP. Apesar de vários pontos favoráveis, as políticas ainda carecem de maior agressividade, tendo em conta os enormes desafios impostos pelo ambiente de negócios.

As medidas de desoneração tributária implementadas nas três últimas políticas industriais, apesar de importantes para incentivar o investimento, representam redução pouco expressiva no custo total enfrentado pela indústria. Uma importante medida para redução do custo do investimento seria uma maior desoneração da folha de pagamentos do setor de bens de capital, cujos encargos representam 2,6% do faturamento, o que significa que sua desoneração poderia reduzir os custos das inversões no mesmo montante, estimulando o investimento e a produção local.

As medidas de financiamento do investimento, materializadas pelos programas do BNDES, são direcionadas especificamente para alguns setores e, portanto seu

potencial dinamizador da economia é restrito. Mais ainda, há um elevado número de programas que, no entanto, apresentam objetivos semelhantes. Essa descentralização dificulta a adesão das empresas, que encontram empecilhos para identificar qual programa encaixa-se melhor às suas necessidades.

Apesar dos avanços dos últimos anos, ainda há muito que ser feito para que a indústria se consolide de forma autônoma e possa competir internacionalmente. O ambiente institucional em que as empresas operam é determinante na sua atuação, sendo seu aprimoramento fundamental para a criação de incentivos para o investimento em inovação e a consolidação de uma indústria com grande capacidade tecnológica, capaz de competir internacionalmente.

Observa-se a necessidade de coerência da política macroeconômica com a política industrial como um ponto fundamental a ser perseguido pelo governo. A política industrial não é condição suficiente para garantir a convergência para o nível de renda dos países mais ricos, pois por melhores que sejam, seus resultados serão frustrados na presença da elevada carga tributária concentrada de forma desproporcional no setor, dos grandes custos associados à infraestrutura sucateada, da ausência de mão de obra qualificada e da rigidez do mercado de trabalho, fatores que têm grande peso no chamado Custo Brasil.

Neste sentido, são necessárias políticas horizontais (políticas que afetam o agregado da economia) como provisão satisfatória de infraestrutura, investimentos em capital humano e inovação e um ambiente macroeconômico adequado. Mais ainda, o desenvolvimento do setor depende do compromisso dos atores envolvidos, tais como empresas comprometidas com a inovação.

Segundo sondagem realizada pela CNI³, sete em cada dez empresas alegaram dificuldades com a escassez de trabalhadores qualificados e 62% delas afirmaram que essa escassez impacta diretamente a área de P&D, o que prejudica a eficiência de todo o processo produtivo.

O problema de qualificação profissional agrava-se pelo alto nível de segmentação do sistema educacional brasileiro, com grandes brechas nos resultados de alunos de diferentes grupos sociais, favorecendo a inserção produtiva de jovens provenientes de famílias ricas, o que reforça a transmissão de desigualdades para as gerações futuras. Os problemas pendentes do século XX se agregam, como desafio para o século XXI, à redução da brecha digital e melhoria da qualidade da educação pública em função de novos requisitos formativos. No entanto, dados do MEC mostram que o país investe 6,7 vezes mais nos universitários do que nos estudantes da educação básica, perpetuando as desigualdades.

3 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Sondagem industrial. 2011.

Existe uma clara evidência da desintegração entre a política educacional e industrial brasileira ao observarmos dados de patentes e inovação no Brasil. Há um descolamento crescente entre essas variáveis, ao contrário do esperado e do que se observa em outros países. Entre 1985 a 2009, enquanto as publicações apresentaram crescimento médio de 9,5%, as patentes cresceram a um nível bastante inferior de 3,3%⁴. O que reflete um isolamento das universidades em relação às necessidades industriais, dificultando ainda mais o alcance dos objetivos dos planos.

No que tange à infraestrutura, os serviços desta área podem ser definidos como um conjunto de ativos-base, essenciais para o desenvolvimento da atividade econômica, tais como: transportes, comunicações, energia e saneamento. Calderón e Sérven comparam o crescimento econômico latino americano com o do leste asiático entre 1980 e 1997, concluem que cerca 37,56% da diferença de crescimento entre o Brasil e os tigres asiáticos pode ser explicada pelo déficit em infraestrutura.

É evidente a insuficiência do investimento nele realizado para sustentar o crescimento econômico brasileiro de longo prazo, o percentual investido tem sido modesto mesmo para repor o capital fixo. Esta situação tem gerado uma brecha crescente de infraestrutura, resultado da evolução díspar entre o estoque disponível (oferta) em relação ao nível necessário de infraestrutura demandado pelas atividades produtivas.

O processo de privatização não foi capaz de expandir significativamente o nível de investimentos. Contudo, com um mercado em expansão, o espaço pra atuação pode ser rapidamente ampliado com a melhoria da qualidade das agências reguladoras, definição de uma estratégia clara de maior envolvimento do setor privado nos setores mais críticos e pela continuidade do processo de transferência de ativos e funções ao setor privado. Nos casos em que a concessão é incapaz de atrair o investimento, as parcerias público privadas parecem ser alternativas interessantes para garantir maior eficiência e minimizar os gastos do Estado.

A importância da indústria para o crescimento é reconhecida na literatura, embora o nível de importância e a relação de causalidade variem dentro das principais correntes. Isso se deve à capacidade do setor de dinamizar o sistema produtivo, à sua relação com a inovação e difusão tecnológica e ao seu papel preponderante em um contexto de restrição de divisas.

A análise das recentes políticas industriais brasileiras, feita a partir da construção de uma pequena síntese histórica das políticas industriais já implementadas no Brasil, permite uma avaliação crítica das medidas atuais e das consequências malélicas

⁴ BANCO MUNDIAL. Dados sobre patentes e inovação no Brasil. Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acessado em 19/06/2013.

deixadas pelo elevado nível de protecionismo e por medidas imediatistas sem foco no longo prazo. O Plano Brasil Maior, ainda que este ainda esteja em andamento, carece de maior agressividade, levando em conta os desafios impostos pelo ambiente de negócios. As medidas de incentivo ao investimento, por exemplo, apesar de importantes, representam pouca redução do seu custo total e, assim, têm pouco impacto na prática.

Assim, há a necessidade de conciliar as políticas macroeconômicas, industriais, aquelas voltadas à inovação, à educação e à construção das condições básicas de operação das indústrias; devido à insuficiência da política industrial para garantir um crescimento sustentado de longo prazo. Ressalta-se a importância do ambiente institucional em que as empresas operam como determinante de sua atuação, sendo seu aprimoramento fundamental para a criação de incentivos para o investimento e a consolidação de uma indústria capaz de competir internacionalmente. Neste sentido, aponta-se o Custo Brasil (e suas várias dimensões constituintes) como ponto fundamental a ser solucionado pelo governo que busca tornar a indústria competitiva internacionalmente.

Finalmente, mais do que uma política industrial consistente, bem formulada e que implemente incentivos suficientes à consolidação do setor, são necessárias políticas horizontais como provisão satisfatória de infraestrutura, investimentos em capital humano e inovação e um ambiente macroeconômico adequado.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=1966>