

VAMOS CONTINUAR A BRINCAR DE AVESTRUZ?

Marcos Lisboa¹ e Samuel Pessoa²

Políticas de proteção setorial são ótimas quando funcionam. Existem muitos exemplos bem-sucedidos de estímulos para o desenvolvimento de atividades produtivas por meio da concessão de subsídios ou do investimento em desenvolvimento de novas tecnologias.

No caso da Noruega, por exemplo, depois da descoberta de petróleo no país o governo criou uma universidade para formar técnicos, constituiu uma empresa estatal e desenvolveu uma sofisticada governança pública, incluindo uma agência reguladora que estimulou a concorrência e a gestão eficiente da produção. Além disso, foi criado um fundo soberano para garantir renda para a população quando os recursos do petróleo se tornem escassos.

Outros países, como a Coreia, investiram significativamente na educação da sua população e, posteriormente, apoiaram o desenvolvimento de alguns setores de exportação com metas de desempenho e prazo para o término das medidas de proteção.

Existem casos de sucesso também no Brasil. Os grandes investimentos públicos e privados em pesquisa na agricultura nos anos 1970, diversas medidas de estímulo, como crédito subsidiado, e empreendedores que corriam o risco do negócio resultaram no notável crescimento da produtividade nas últimas quatro décadas, e na expansão da oferta e das exportações, além da queda dos preços dos alimentos, para benefício da sociedade.

O problema das políticas setoriais ocorre quando fracassam. O resultado é o desperdício dos escassos recursos produtivos, capital, trabalho e infraestrutura, em atividades em que persistem em ser menos produtivas do que nos demais países. Ao invés de fazer mais o que fazemos bem, condenamo-nos a fazer em demasia aquilo que fracassamos em ser competitivos. A consequência é um país mais pobre do que podia ser.

O custo social do fracasso é ainda maior. Os recursos da sociedade que poderiam estar sendo utilizados em outras atividades não são de fácil mobilidade. O capital, escasso e caro em um país como Brasil, assume a forma de fábricas e infraestrutura que não podem ser imediatamente realocados. O mesmo ocorre com o emprego. O país se descobre refém das políticas equivocadas. Preservar os empregos no curto prazo requer pagar mais caro do que o necessário pelos bens produzidos ou manter subsídios às custas de outras políticas públicas. O fracasso custa caro e é difícil revertê-lo.

Esse tem sido o caso da indústria automobilística nos últimos anos.

Desde o fim dos anos 2000, o setor tem tido dificuldade em competir com a produção de outros países, como China e Coreia, nos automóveis de massa, e alguns europeus, no caso de carros de luxo. Em reação a essas dificuldades, o governo brasileiro criou o programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto), que introduziu uma alíquota adicional de 30% sobre os carros importados desde que o seu produtor não tivesse uma fábrica já instalada no Brasil.

¹ Doutor em economia pela Universidade da Pensilvânia. Foi secretário de Política Econômica no Ministério da Fazenda entre 2003 e 2005 e é Presidente do Insper.

² Físico com doutorado em economia, ambos pela USP, sócio da consultoria Reliance e pesquisador associado do Ibre-FGV.

Deve-se ressaltar que o Brasil faz parte da Organização Mundial do Comércio (OMC) que limita as tarifas de importação e tem um conjunto de regras a ser obedecido pelos países signatários. A alíquota máxima de importação deve ser de 35%, o que já é o caso dos automóveis, e há restrição contra o tratamento preferencial para a produção nacional. Com o Inovar-Auto, a alíquota para os importados de produtores que não tinham fábrica no Brasil passou para 65%. A política fere claramente a regra de não discriminação dos importados. Não surpreendente que o Brasil tenha sido condenado pela OMC.

A OMC prevê algumas exceções às suas regras, e o governo brasileiro procurou revestir o Inovar-Auto de alguns propósitos para escapar da norma. Não convenceram.

O fracasso do Inovar-Auto não se resume ao desrespeito aos acordos internacionais dos quais o Brasil faz parte e aos carros mais caros para a sociedade. Segundo estudo recente do Banco Mundial³, o Inovar-Auto também fracassou em estimular a pesquisa e desenvolvimento no setor que, oficialmente, seria o seu principal objetivo.

Muitos produtores se viram compelidos a produzir por aqui, mesmo que as suas fábricas fossem improdutivas. Afinal, a eficiência das fábricas de carros depende da escala da produção, em geral bem mais de 100 mil unidades por ano. O mercado brasileiro para diversos modelos, porém, é reduzido e o resultado foi a proliferação de pequenas fábricas para produzir poucos milhares de automóveis. Esse era o preço a pagar para evitar a alíquota adicional de importação.

Em 2013, antes do agravamento da crise econômica, somente Fiat, Ford, GM e VW produziram mais do que 300 mil veículos por planta. No bloco seguinte, tivemos a Renault com 141 mil, Honda com 135 mil e Toyota com 130 mil. Na sequência, Peugeot&Citroen com 72 mil, Mitsubishi&Suzuki com 43 mil e CAO (Hyundai) com 35 mil. Evidentemente, com a crise, a produção reduziu-se ainda mais, caindo de 3,5 milhões em 2013 para 2,1 milhões em 2016.

O Inovar-Auto estimulou a expansão da oferta local para atender o consumo doméstico. As preferências dos consumidores, porém, requerem uma diversidade incompatível com a escala eficiente de produção, o que resulta na profusão de plantas pequenas e improdutivas, cuja consequência são automóveis mais caros do que o necessário e o desperdício de capital e trabalho que poderiam ser mais bem alocados em outras atividades.

O programa estimulou a instalação de inúmeras montadoras que produzem para o segmento de carros de luxo, com plantas que produzem pouquíssimas unidades. Em 2016, por exemplo, a BMW produziu 8690 unidades; a Mercedes, 3080; e a Jaguar, 753. Por qualquer critério, produzimos em um número excessivo de modelos em demasiadas fábricas. Temos, atualmente, 22 montadoras de veículos produzindo no Brasil. Embora o mercado interno seja grande, ele oferece escala para apenas 6 ou 7 montadoras. A política de atração de diferentes marcas para produzir no país resultou em empresas produzindo em uma escala abaixo da ideal, aumentando o custo unitário dos produtos. Para continuarem lucrativas, elas dependem de benefícios fiscais e subsídios. O resultado, além da condenação pela OMC, são carros mais caros para a população, além do desperdício de capital e trabalho que seriam mais produtivos em outras atividades.

O Inovar-Auto não atacou o problema estrutural da indústria que é a falta de competitividade. A entrada de montadoras chinesas, que atuam no segmento de carros mais simples, no qual a

³ Ver Sturgeon e colaboradores (2017).

indústria nacional é mais forte, resultou em um ajuste ainda mais severo na produção do que seria necessário. Afinal, como consequência do programa passaram a existir mais produtores locais que podem apenas vender para o mercado doméstico, dada a pouca produtividade da nossa indústria. O resultado foi a imensa capacidade ociosa dos últimos anos. Caso os carros desses novos produtores ainda fossem produzidos no exterior, o ajuste poderia ter ocorrido com a queda da importação. A regra que induziu produção local resultou apenas, porém, em fábricas e trabalhadores ociosos.

O Inovar-Auto não promoveu nenhum ajuste. A indústria simplesmente se beneficiou de uma anestesia de seis anos – de 2012 até 2017 – sem enfrentar as suas dificuldades. De quebra, estimulou a instalação de fábricas que mal produzem 10 mil unidades ao ano. Tática de avestruz, que enfia a cabeça no buraco para não enfrentar o problema.

O tamanho do buraco foi o imenso custo de oportunidade do programa. Nosso escasso capital foi alocado a fábricas que ficaram com cerca de 50% de capacidade ociosa na crise, ao invés de terem sido utilizados em outras atividades, como infraestrutura, que poderiam ter sido expandidas para benefício do restante da sociedade. Não temos apenas carros mais caros, em meio a fábricas a meia capacidade e a trabalhadores demitidos. Temos menos estradas e portos que poderiam ter sido construídos com esses mesmos recursos.

Esse problema deve se agravar nos próximos anos. Inúmeras economias na Ásia além da China têm apresentado crescimento elevado – casos da Índia, Mianmar, Camboja, Filipinas, Indonésia e Vietnam. Segundo o FMI, esses países deverão crescer entre 2017 e 2022 ao redor de 6,5% ao ano. Amanhã teremos a competição, digamos, das montadoras indianas, e teremos que aumentar ainda mais as alíquotas de importação.

Existem, essencialmente, dois modelos de produção de automóveis. Há os países que sediam as grandes montadoras mundiais – EUA, Alemanha, Japão, França e Coreia do Sul – que, além das plantas de montagem, mantem as atividades mais nobres, como pesquisa e inovação. Ressalte-se que, desde o pós-guerra, a Coreia é o único caso de ingresso nesse seleto clube.

O segundo modelo de inserção é estimular o desenvolvimento de setores da indústria em que o país tem vantagens competitivas, sendo o restante da produção importado de outros países. Essa tem sido a opção da Malásia, da Turquia e da Tailândia, entre outros países. O México, por exemplo, produziu, em 2015, pouco menos de 3,5 milhões de unidades, sendo 2 milhões de veículos de passageiros e 1,4 milhão de veículos comerciais leves. Quase metade da sua produção de veículos de passageiro foi destinada ao mercado externo, principalmente a outros países, como EUA e Canadá. Adicionalmente o México tem 12 acordos bilaterais e alguns acordos de comércio preferencial.

Foi noticiado na imprensa que o governo prepara o programa Rota 2030 em substituição ao programa Inovar-auto. Esse programa deveria, diferentemente do Inovar-Auto, atacar os problemas de competitividade que afligem a indústria e tentar aumentar a especialização do Brasil em alguns tipos de veículos e componentes em meio a abertura da economia para que passemos a integrar as Cadeias Globais de Valor (CGV), como ocorre no caso do México. Essa também foi a opção que viabilizou a Embraer no Brasil.

Desistir da estratégia do avestruz poderá reduzir a produção local de automóveis, melhor do que insistir na velha política de proteção que fracassou sistematicamente nas últimas décadas na esperança que, desta vez, será diferente. Essa foi a escolha da Austrália, cujo resultado, entretanto, foi a sua desindustrialização. Deve ser possível manter uma produção doméstica

expressiva em função da distância que temos dos maiores centros produtores, caso distinto da Austrália que fica próxima à Coreia e ao Japão, e com mercado interno bem menor do que o do Brasil.

Outra opção seria tentarmos o desenvolvimento completo de uma indústria de capital nacional, um caminho que foi adotado pela Coreia e pelo Japão, bem antes das CGV. Em ambos os casos, essa opção, adotada em tempos muito diferentes, necessitou de muito esforço e de uma eficiente coordenação do setor público, com metas objetivas de desempenho, penalidades em caso de fracasso, além de, principalmente, muita poupança e educação básica de qualidade.

Nunca perseguimos esse caminho. Não sabemos se após 60 anos seria o momento de tentarmos. A China, por exemplo, tenta desenvolver as suas montadoras. Em que pese as elevadíssimas taxas de poupança, qualidade do sistema educacional e a coordenação do setor público, o seu resultado não tem sido muito animador. Até o momento 2/3 das exportações chinesas de manufaturados deve-se a empresas de capital externo. A montadora Chery procura-se integrar-se com as CGV – como no caso da Embraer.⁴

Tendo em vista os nossos fracassos – indústria naval, construção de plataformas e fábricas de microprocessadores – não se recomenda insistirmos em um caminho que sistematicamente não tem funcionado. Somente com a indústria naval foram três insucessos nos últimos 60 anos: nos 50, com JK; década de 70, com os militares; e, recentemente, com Lula e Dilma.

Não parece que temos as condições necessárias ao modelo asiático de desenvolvimento. Afinal, não conseguimos prover a educação básica para a maioria da sociedade e temos uma baixa taxa de poupança. Adicionalmente o Estado brasileiro não tem apresentado as características necessárias para o sofisticado papel coordenador de programas dessa natureza: conseguir avaliar o desempenho das políticas; estabelecer prazos e metas; e, principalmente, ser capaz de descontinuar as políticas que não tem funcionado. Por outro lado, o que muitos defendem como políticas de construção das vantagens comparativas dinâmicas pode resultar apenas na distribuição de benefícios a grupos de interesse.⁵

Não há nenhuma evidência que o desenvolvimento de Japão e Coreia seja o único caminho possível. Certamente a economia americana percorreu um caminho mais liberal⁶, o mesmo ocorrendo com o Chile, Canadá, Nova Zelândia, Portugal e Espanha.

Adicionalmente não é verdade que o desenvolvimento de São Paulo se deveu à instalação da indústria automobilística. Pelo contrário. São Paulo já era a economia mais rica e o maior mercado consumidor bem antes dos anos 1950. Além disso, a evidência indica que os municípios de São Paulo que receberam imigrantes com maior escolaridade no começo do século XX, independente da sua especialização produtiva, ainda hoje apresentam maior renda

⁴ Ver Whittaker e colaboradores (2010) página 451-3, e Bozorg Mehri (2015) para a curiosa tentativa de desenvolvimento da indústria automobilística no Irã..

⁵ Justin Lin no texto em que trava produtivo de bate com Ha-Joon Chang [Justin Lin e Ha-Joon Chang, (2009)] argumenta que a vantagem comparativa estática de um país pode ser alterada profundamente em caso de rápida acumulação de capital humano e elevada poupança. Uma política industrial, nesse caso, pode auxiliar a economia a encontrar a sua nova vantagem comparativa.

⁶ Gavin Wright (1992).

por habitante.⁷ A educação e as condições locais resultaram em maior desenvolvimento econômico que, em alguns casos, resultou em industrialização; em outros, não.

O programa Rota 2030 não deve ser mais uma tentativa de editar uma versão recauchutada do Inovar-Auto, uma nova tentativa de avestruz em reação às vedações da OMC. O pouco que se conhece do Programa, porém, indicar que ele repete os velhos erros, além de criar novos problemas. Continua a haver discriminação de importados na competição com os nacionais, além de aumentar os custos de conformidade para o pagamento de impostos e os custos de fiscalização, dada a criatividade tributária do Rota 2030.

Há um injustificável benefício para o segmento de veículos de luxo, a título de estimular a inovação, mas que parece apenas subsidiar um segmento que trabalha com custos baixos ao produzir em escala reduzida. São concedidos benefícios tributários para fins de maior eficiência energética e maior segurança veicular. As mesmas metas poderiam ser obtidas mediante regulação que obrigasse padrões mínimos de consumo e segurança, sem a necessidade de renúncia fiscal.

Restam muitas dúvidas: por que se faz necessária uma política que força o contribuinte nacional a transferir renda para a indústria automobilística? Quais os seus custos e os seus benefícios? Quantos gastos sociais são sacrificados com a renúncia fiscal decorrente do incentivo à indústria automobilística? Por que esse setor e não outros?

Corrigir os equívocos do Inovar-Auto não será fácil. Teremos que viabilizar uma transição que reduza os custos do ajuste de trabalhadores e de empresas que investiram em um país que cavou o seu próprio buraco. Podemos insistir na estratégia do avestruz. Alternativamente, podemos começar a enfrentar os nossos difíceis problemas para que, finalmente, a indústria possa caminhar com as suas próprias pernas.

Versão resumida deste texto foi publicada no jornal Folha de São Paulo, edição de 10 de novembro de 2017.

REFERÊNCIAS

Carvalho Filho, Irineu de e Renato P. Colistete 2010. “Education Performance: Was It All Determined 100 Years ago? Evidence from São Paulo, Brazil”, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24494/>.

Justin Lin and Ha-Joon Chang 2009. “Should Industrial Policy in Developing Countries, Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang”, *Development Policy Review*, 27 (5): 483-502.

Mehri, Darius Bozorg 2015. “The role of engineering consultancies as network-centred actors to develop indigenous, technical capacity: the case of Iran’s automotive industry”, *Socio-Economic Review*, 13(4): 747-769.

Sturgeon, T.; Leonardo Lima Chagas e Justin Barnes 2017. “Rota 2030: Updating Brazil’s Automotive Industrial Policy to Meet the Challenges of Global Value Chains and the New

⁷ Carvalho Filho e Colistete (2010).

Digital Economy”,

<https://ipc.mit.edu/sites/default/files/documents/Brazil%20in%20Automotive%20Global%20Value%20Chains%204%20October%202017-final.pdf>.

Whittaker, D. Hugh, Tianbiao Zhu, Timothy Sturgeon, Mon Han Tsai e Toshie Okita 2010. “Compressed Development”, *Studies in Comparative International Development*, 45(4): 439–467.

Wright, Gavin, 1990. “The Origin of American Industrial Success,” *American Economic Review*, 80(4): 651-668.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=3094>