

O FUTURO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

Murilo de Oliveira Schmitt¹

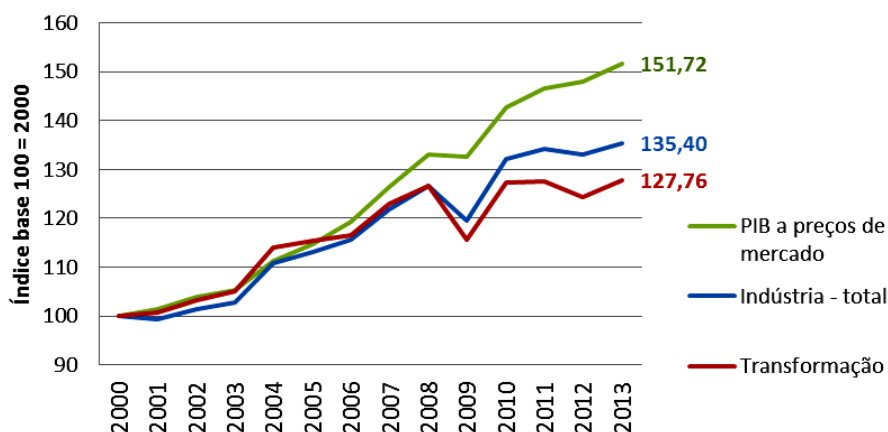
O início de mais um ciclo político no Brasil, após as eleições de 2014, aumenta a expectativa em relação à capacidade de o governo recompor padrões de desempenho econômico mais vigoroso. A maior preocupação da população brasileira é justificadamente com a melhoria de seu bem-estar, noção que depende do nível de renda, do poder aquisitivo, da qualidade dos serviços públicos e de uma gama de outras variáveis de fácil ou difícil mensuração. O que escapa à percepção do público em geral, no entanto, são os movimentos estruturais da economia nacional que afetam o sentimento dos agentes quanto ao seu bem-estar.

Após o fim dos anos de bonança internacional que marcou a década passada, em que o Brasil velejou velozmente empurrado pelos ventos das altas de preços das *commodities* exportadas pelo País, é a hora de encarar uma nova realidade.

Desde 2011, a conjuntura mundial tem obrigado o Brasil a mudar o foco da dinâmica de seu crescimento, vez que os principais destinos das exportações apresentam desempenhos mais fracos. A União Europeia e os Estados Unidos estão praticamente estagnados, enquanto a China reduziu expressivamente a taxa de crescimento do PIB. Isso obriga um olhar mais atento para os motores de desenvolvimento encontráveis dentro das fronteiras nacionais, e nesse particular, a inquietação com relação ao desempenho recente da indústria nacional é notória.

Análise ligeira do desempenho da indústria neste século traz rapidamente à atenção o fato de que o ritmo de crescimento do setor tem sido bem menor do que o do restante da economia. De fato, a velocidade de crescimento do parque de transformação é, desde 2000, metade da taxa de evolução do PIB nacional, conforme se verifica no diagrama abaixo. O resultado disso é que a participação da indústria total (extrativa, construção civil e transformação) no PIB nacional caiu de 17,2% para 13,1%, entre 2000 e 2013, panorama preocupante por conta do dinamismo que o setor imprime à estrutura econômica.

GRÁFICO 01 – Evolução do PIB e do PIB Industrial (Brasil)



É natural, nesse cenário, que o governo se preocupe com ações que visem à reativação da indústria nacional. O termo “política industrial” volta, portanto, à pauta de discussões. Políticas desse tipo têm objetivo duplo: promover a competitividade da indústria ao mesmo tempo em que a protege de eventuais crises que possam afetar o normal andamento dos negócios.

As últimas tentativas de implantação dessa política no Brasil, no entanto, têm sido menos do que exitosas. Existe uma percepção geral e acertada de que, em face da concorrência internacional a que o Brasil está exposto, o aumento da produtividade do setor industrial é elemento chave para guiar qualquer espécie de política pública.

¹ Com a colaboração de Roberto Peredo Zurcher.

No entanto, basta esquadrihar os documentos das entidades representativas do setor industrial para perceber que, ano após ano, os entraves (agregados na expressão “Custo Brasil”), continuam os mesmos. A Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), por exemplo, publica desde 1995 o documento intitulado “Sondagem Industrial”, que consiste em compilação das respostas, das indústrias associadas, a determinadas questões, de modo a mensurar o ânimo do empresariado em relação ao seu negócio. Embora o formato da pergunta específica tenha mudado desde a primeira realização da Sondagem, é constante e reiterada a percepção entre os industriais de que a carga tributária elevada é um elemento que impede o bom funcionamento das suas atividades. Mais recentemente, aliás, as preocupações com carga tributária têm perdido terreno para as aflições provocadas pela burocracia, aspecto ainda mais insidioso do Custo Brasil.

Não se enxergam propostas de soluções nem medidas com impacto de longo prazo

Ou seja, apesar do diagnóstico acerca das perdas de produtividade causadas por fatores externos ao ambiente empresarial e, por extensão, da competitividade da indústria brasileira ser conhecido há bastante tempo, não se enxergam propostas de soluções nem medidas com impacto de longo prazo, realmente “estruturantes”.

O que há são ações esporádicas de “desoneração”, e mesmo assim verticais e (ou) seletivas, como a recente transferência da incidência de encargos da folha de pagamentos para o faturamento das empresas. Em direção contrária, acentua-se no País o uso de políticas públicas protecionistas, que buscam aumentar a competitividade *relativa* da indústria brasileira diminuindo a capacidade de competição dos concorrentes externos. Em outras palavras, o Brasil tem dado muita ênfase ao aspecto protecionista de sua política industrial, em detrimento de cuidados com a competitividade absoluta do setor.

A política industrial brasileira sofre, em verdade, de um mal já tornado crônico: a **falta** de capacidade de planejamento do setor público no País. Ao lançar mão de reiteradas bondades fiscais “contracíclicas” de curto efeito, os responsáveis pela condução da política esquecem que os benefícios percebidos são efêmeros e duram até o final da utilização dos instrumentos recebidos.

É o que ocorre com as repetidas desonerações de IPI para bens de consumo duráveis, por exemplo. Ao final de cada ciclo de desoneração, o governo se presta ao papel de “marqueteiro” dos setores envolvidos ao ameaçar a retirada dos benefícios na esperança de fomentar o consumo. Qualquer apreço aos princípios elementares de política pública, tal como o da neutralidade do tributo, passam dessa maneira longe das considerações dos manejadores do regime proposto.

Bem a propósito, qualquer semelhança com o passado não é mera coincidência. Nos idos em que o Brasil funcionava como manicômio monetário, com inflação de 81,32% ao mês (IGP-DI de março de 1990), as mercadorias eram vendidas sob o argumento da majoração do seu preço no dia seguinte e não pelas suas qualidades e grau de utilidade. No passado, era o imposto inflacionário como tática de venda; no modelo atual, é o imposto real como impulsionador do consumo.

O que, no entanto, caracterizaria uma política pública que realmente ataque os problemas estruturais da indústria brasileira?

Uma resposta possível pode ser encontrada em recente estudo publicado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)², que propõe uma matriz de avaliação de políticas para o desenvolvimento nacional.

A receita é simples e consiste de três etapas. Por primeiro, o diagnóstico da falha de mercado que justifica a política pública deve ser preciso, esquivando-se de interferências desnecessárias em áreas que já atuem com eficiência. O segundo passo deve ser desenhar políticas que se ajustem adequadamente ao diagnóstico feito, evitando problemas de concepção e de implementação. Por fim, e mais importante, as políticas devem estar à altura da capacidade institucional do País de implementá-las. Este ponto é crítico no Brasil, como demonstram as experiências de política industrial na década de 1980.

Naquela época, os órgãos de política industrial (ministérios e agentes de financiamento, principalmente) foram capturados pelos interesses privados ou políticos daqueles a quem deveriam servir. Os resultados, dentre outros, foram a

² “¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica”, de Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias e Ernesto Stein. Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/research-and-data/dia-publication-details,3185.html?id=2014>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

completa estagnação tecnológica do setor automotivo e a criação de uma indústria nacional de informática que feneceu ao primeiro contato com a competição internacional no início dos anos 1990, tal sua fragilidade competitiva.

A aplicação dessas perguntas aos problemas da indústria brasileira podem indicar algumas linhas de ação, ou ao menos apontar os erros das políticas implementadas nas últimas décadas.

As instituições brasileiras ainda são frágeis e, assim, sujeitas a serem reiteradamente manietadas por forças políticas ou econômicas – vide o caso recente das empresas petrolíferas que caminharam de mãos dadas com o BNDES para a falência. Ou da criação de força quase monopolista no mercado de pecuária de corte no País, com todos os desarranjos daí decorrentes, como o amplo domínio dos pequenos produtores pela empresa maior.

Fica clara a vulnerabilidade das políticas brasileiras de intervenção vertical, do tipo que “escolhe o vencedor”. Ao impactar diretamente o resultado financeiro das empresas, esta espécie de interferência cria incentivos muito fortes para que as mesmas busquem submeter as instâncias de decisão dos regimes propostos. Isso se traduz em distorções percebidas nos respectivos mercados de atuação da firma, justamente aqueles que supostamente falhavam, justificando a adoção da política inicialmente.

É clara a vulnerabilidade das políticas brasileiras de intervenção vertical, do tipo que “escolhe o vencedor”

A solução para uma política industrial mais eficiente, no Brasil, reside na escolha de direções que não dependam demasiadamente da fortaleza das instituições aplicadoras. A adoção de regimes de cunho horizontal, por exemplo, é mais recomendável. Isso evita que o político ou o burocrata de plantão escolha os participantes e, ao invés, atraia as empresas que potencialmente se beneficiam da política. Talvez de desenho mais difícil, tais políticas diminuam o risco de captura das instituições ao minimizar o contato pessoal do beneficiado com o representante da instância outorgante.

Superada a dificuldade institucional, outra questão que se apresenta diz respeito ao desenho da política em si. Conforme mencionado, o primeiro passo é o diagnóstico preciso da falha de mercado a ser atacada. O formulador da política deve identificar claramente quais oportunidades estão deixando de ser aproveitadas e porque o mercado não consegue se organizar para que isso ocorra.

Em seguida, deve-se designar o regime ou política que ataque a falha constatada com impacto máximo sobre o maior número possível de participantes do mercado. Em outras palavras, a política deve favorecer a geração de externalidades.

É cediço na Teoria Econômica, por exemplo, que investimentos em tecnologia aumentam a produtividade. Assim, pode parecer recomendável o financiamento da compra de equipamentos mais avançados para determinado setor. Se a novidade, porém, se mantiver restrita a uma firma individual, corre-se o risco de interferência indevida no mercado. O financiamento de equipamentos é justificado somente se o efeito-demonstração for forte o suficiente para incentivar as demais firmas do mesmo setor a participarem da política. Nesse caso, deve ser também verificada a capacidade da maioria das empresas-alvo aderirem, ou seja, as exigências mínimas para acesso ao financiamento devem estar ao alcance das potenciais participantes.

Para a geração de externalidades, no entanto, é muito mais aconselhável o investimento em tecnologias intangíveis. Concretamente, as experiências mais exitosas envolvem o estabelecimento de centros de pesquisa, de preferência mantidos pelos interessados, sob a coordenação do setor público. Eventuais patentes geradas seriam facilmente disseminadas entre os participantes.

Por óbvio, soluções de caráter microeconômico como as assinaladas, não substituem as reformas necessárias para eliminar o já aludido “Custo Brasil”. Mas, as complementam. O País certamente sairá ganhando se o novo governo imprimir uma dose de estadismo à sua gestão e deixar de lado as soluções curto-prazistas e verticalmente seccionadas que têm definido as políticas industriais no Brasil dos últimos tempos.