

Política Industrial no Brasil: Ineficaz e Regressiva.

Pedro Cavalcanti Ferreira* Guilherme Hamdan†

1 Introdução

A questão da adoção ou não de políticas industriais (PI) e o desenho e implementação das mesmas é um tópico que raramente sai das discussões sobre políticas públicas. Dada a controvérsia que o tema carrega, tais debates via de regra são permeados por pontos de vistas os mais diversos. Nesse artigo pretendemos discutir brevemente alguns argumentos sobre política industrial e colocá-los em perspectiva com Kupfer (2004). Iniciaremos discutindo a eficácia, para a promoção do desenvolvimento, de políticas setoriais vis-a-vis políticas institucionais mais horizontais, tendo como pano de fundo a evidência internacional. Trataremos também da questão da utilização de políticas setoriais como instrumento de melhora do balanço em transações correntes. Na seção seguinte abordamos os argumentos usuais de imperfeições de mercado e o papel de PI's nesse contexto e na quarta seção discutimos as propostas que julgamos mais relevantes em Kupfer (2004). Como ficará claro ao longo do artigo, somos extremamente céticos sobre a capacidade de tais políticas alavancarem o crescimento econômico, ao mesmo tempo que tememos pelos seus impactos sobre o padrão de distribuição de renda.

2 Políticas industriais e desenvolvimento

Kupfer (2004) propõe que a discussão sobre PI deve ser feita no contexto de desenvolvimento econômico. Nos parece correta a perspectiva na medida em que PI's têm efeitos de longo prazo inquestionáveis. Entretanto, ainda que haja algum consenso na literatura de que o

*EPGE/FGV. E-mail: ferreira@fgv.br

†EPGE/FGV e PUC-Minas. E-mail: hamdan@fgvmail.br

crescimento econômico de uma nação seja restrito pelos seus níveis de fatores e tecnologia, não é só isso que importa. A estrutura de incentivos incorporada nas instituições e nos direitos de propriedade pode e faz uma diferença significativa no desempenho de uma economia¹. Além de farta evidência econométrica, não nos faltam exemplos, como Coréia do Sul e Coréia do Norte, com instituições e estrutura de direitos totalmente distintos e desempenho idem. Ou mesmo o caso alemão, onde tínhamos de um lado (oriental) uma economia de planejamento central e direitos coletivos estagnada e de outro uma próspera economia descentralizada e baseada em direitos privados.

Se concordamos com o argumento de que o desenho institucional de um país é determinante de seu desempenho econômico, então discutir esse desenho se torna tarefa fundamental. Nesse sentido, políticas de cunho horizontal, como o desenho da estrutura tributária e da legislação trabalhista, o funcionamento do mercado de crédito, o sistema educacional e de saúde, o financiamento do setor de infra-estrutura e a definição de um marco regulatório, entre outros, são fatores determinantes para crescimento de longo prazo. Embora Kupfer (2004) chame a atenção para a relevância de políticas horizontais, seu enfoque é quase todo voltado para a sugestões de políticas verticais. Mas se a questão diz respeito estritamente à adoção ou não de políticas setoriais, então devemos focar não só nos benefícios propalados, mas também olhar com cuidado os custos associados à cada medida. Isto não é feito a contento no artigo.

Como Hay (1998) observa, toda discussão sobre PI no Brasil a partir da última década deve ser feita no contexto de uma economia aberta, em um ambiente em que há compromissos com parceiros comerciais e há acordos a serem respeitados em um contexto coletivo, como é o caso do Mercosul e normas da OMC. Devemos nos atentar para o fato de que sob concorrência externa, a utilização de políticas de incentivos setoriais abrem ensejo para toda uma gama de retaliações por parte dos parceiros comerciais do país em questão - o que de resto é ignorado no artigo quando da proposta da revisão da estrutura de proteção. Além disso, trata-se de uma situação de restrição fiscal rigorosa por parte do setor público, de modo que o custo de um erro de avaliação se potencializa em função do custo de oportunidade de alocar esses recursos em outros setores.

Ainda que não haja um consenso sobre uma relação direta entre crescimento econômico e o grau de abertura comercial de uma determinada nação, como Rodriguez e Rodrik (1999)

¹Há um número crescente de trabalhos que documentam essa perspectiva. Chamamos a atenção para Hall e Jones (1999) e Acemoglu, Johnson e Robinson (2002).

sugerem², os efeitos indiretos de um processo de integração com o resto do mundo são via de regra positivos. Abertura comercial permite aos países um acesso facilitado a insumos importados de melhor qualidade. Com mais e melhores insumos a produtividade doméstica passa a crescer mais rápido. Abertura também reduz o custo de inovação - ao aumentar o fluxo de trocas de produtos e idéias com países avançados - e força as empresas a aumentarem os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou na compra de tecnologia para que se possa fazer frente à concorrência. O país já errou com a reserva de informática, que comprometeu os custos e a produtividade de uma gama de atividades que poderiam utilizar esse bem como insumo, e surpreende que se proponha medidas na mesma direção.

A questão é tratar abertura comercial como um tipo de reforma institucional e analisar seus efeitos além de simples alterações na restrições comerciais do país em questão. A exposição à competição, por exemplo, reduziria a possibilidade de corrupção e “rent-seeking” associadas à barreiras comerciais. Nesse sentido, a proposta de Kupfer (2004) de se fazer um (...) “ajuste na estrutura de tarifas de importação, corrigindo-a naquilo que desestimula a produção em território brasileiro” mais atrasa nosso desenvolvimento que o ajuda. Trata-se, ao contrário, de preservar e eventualmente intensificar o processo de abertura comercial no Brasil de forma a eliminar a atuação de grupos de interesses em atividades não geradoras de renda, aproveitar as vantagens comparativas que possuímos e intensificar a absorção de novas tecnologias. Se a abertura do começo dos anos noventa gerou intensa aceleração produtiva em todos os setores industriais, pode-se esperar, logicamente, que “substituição competitiva de importações” reverta parcialmente estes ganhos.

Já o argumento de substituição de importações como forma de reduzir a exposição à riscos no balanço em conta corrente pode ser questionado no contexto da discussão sobre a adoção de políticas verticais: setores deficitários na suas transações com o exterior - portanto que apresentam menores vantagens comparativas - teriam benefícios via subsídios, créditos preferenciais ou algo semelhante. No entanto como meta de comércio exterior políticas industriais setoriais são inconsistentes e violam identidades básicas de contas nacionais. Saldos estruturais positivos em transações correntes decorrem de elevações na poupança privada líquida e/ou na poupança pública. Ou seja, políticas setoriais que eventualmente promovam as exportações são inócuas a menos de uma elevação proporcional na poupança agregada. No caso de esta não se alterar, o efeito seria uma realocação de recursos entres os setores

²No entanto os mesmos autores mostram que são raros os casos de países que apresentaram crescimento de longo prazo sem aumentar a participação do comércio exterior no seu produto.

beneficiados e os demais. Se há um problema de balanços de pagamentos o foco talvez devesse ser os setores superavitários e mais competitivos internacionalmente que poderiam compensar os déficits dos demais, não a adoção de medidas setoriais que penalizem os setores mais eficientes.

Finalmente, um dos argumentos clássicos em defesa de políticas setoriais é o fato de estas terem sido implementadas por muitos países de crescimento rápido e assim torna-se lugar comum atribuir o desempenho desses países unicamente à política industrial (embora, claro, se esqueçam que também foram adotadas medidas semelhantes pelo Paquistão, Turquia, Peru...). O problema aqui é separar o efeito destas políticas de várias outras de caráter institucional e horizontais adotadas simultaneamente. Por exemplo, Noland e Pack (2002) mostram que na Coreia do Sul a partir dos anos 50 observa-se subsídio de crédito e de P&D, descontos no preço de energia, controle do tamanho do mercado e barreiras tarifárias, além de subsídios à importação de tecnologia e tolerância com cartéis e outras formas não competitivas de comportamento.

Conjuntamente à implementação de medidas de incentivos setoriais, se dá neste país uma verdadeira revolução educacional: a escolaridade média da população acima de 15 anos é superior a 11 anos, quando era de pouco mais de 4 em 1950³. Uma mão-de-obra mais educada não só é mais produtiva como eleva a produtividade marginal dos demais insumos - exemplo: capital físico - provocando investimento e crescimento adicional do produto. Outra variável de natureza horizontal presente nesta economia é o controle dos gastos públicos e da inflação. Assim em todo o período a poupança pública foi positiva, o que permitiu entre outras coisas financiar programas ambiciosos de investimentos em infra-estrutura ao mesmo tempo que diminui a competição com o setor privado no mercado de crédito. Finalmente, a Coreia do Sul tem claramente uma orientação voltada para o comércio internacional, e seu comércio exterior em 2000 atinge 87% do PIB, contra somente 37% em 1970. Economias mais abertas, como já vimos, possuem acesso a mais e melhores insumos⁴, menor custo de inovação, menor espaço para rent-seeking e cartelização, além de romper eventuais ganhos de escala. O que se conclui é que existem inúmeros fatores em operação aqui e é injustificável atribuir a somente a política industrial o bom desempenho da Coreia e outras economias que adotaram políticas semelhantes, como Japão, Taiwan, etc.

³No Brasil está abaixo de 6 anos e no Japão em torno de 10 anos.

⁴Note que as importações de máquinas e equipamentos na Coreia pulam de 2% do PIB em 1960 para 10% em 1988.

3 Falhas de mercado e custos de adoção de políticas setoriais

Os argumentos clássicos que dão fundamento à implementação de políticas setoriais de incentivos à indústria estão associados à falhas de mercado. Efeitos externos, de coordenação, economias de escala, informação e pesquisa e desenvolvimento são alguns exemplos de como essas falhas se manifestariam. Nesses caso o retorno privado se torna menor do que o retorno social e em consequência ter-se-ia provisão subótima do bem em questão, justificando a intervenção. Faltaria então analisar se o custo dessa intervenção não suplantaria os benefícios sociais da mesma. Em caso negativo, há ganhos de bem-estar na adoção da política.

Ainda que seja comum a construção de argumentos favoráveis à medidas discricionárias com base em falhas de mercado, raramente a evidência empírica favorece esses argumentos. Questões relacionadas à aprendizado e tamanho do mercado ou ainda efeitos externos de determinadas tecnologias e métodos gerenciais e logísticos são apresentados em boa parte dos casos. Grossman (1990) revisa esses argumentos à luz de diversas experiências e Thompson (2001) faz um estudo de caso sobre a construção emergencial de navios no limiar da Segunda Guerra Mundial. Ainda que se encontrem fatores relevantes de aprendizado ou externalidades, quando é feito um controle para alguns elementos, como adoção de tecnologia, intensidade do capital ou qualidade do produto, o efeito é irrelevante ou se reduz significativamente. No entanto se ainda assim conclui-se pela presença de aprendizado resta responder se (i) de fato se faz necessária a intervenção pública na medida em que a firma poderia ela própria fazer o investimento baseado no valor presente do projeto, incluindo os ganhos futuros de eficiência decorrentes do aprendizado e (ii) o custo de oportunidade não é alto demais em um ambiente de recursos escassos.

Uma questão bastante interessante diz respeito à presença de economias de escala em situações onde poderia haver um papel de coordenação do governo no processo de industrialização. Murphy, Shleifer e Vishny (1989) sistematizam a questão de “big push” a partir do tamanho reduzido do mercado doméstico para uma indústria específica. No entanto esse mercado pode ser expandido a partir da industrialização de outros setores, gerando um efeito de transbordamento (“spillover”) que abre margem para a coordenação dos investimentos setoriais por parte do governo. Os investimentos coordenados constituem o “big push” do modelo. Nesse caso os exemplos da Coréia do Sul e do Japão seriam sintomáticos na me-

dida em que de fato o governo teve um papel determinante no desenho inicial da estrutura econômica. No entanto, uma vez que o mercado está estabelecido o problema de escala se resolve e não há mais justificativa para intervenções. Mais ainda, em economias abertas o problema de escala desaparece.

Já o exemplo que encontra suporte empírico mais evidente diz respeito aos efeitos externos positivos na produção de conhecimento pela firma. Se os direitos sobre o resultado de pesquisa e/ou desenvolvimento pertencem apenas parcialmente à firma que levou a cabo o projeto, tal firma tem retorno abaixo do social e escolhe investir menos em função da impossibilidade de internalizar esses ganhos. Conhecimento tem características de bens públicos, sendo não rival e parcialmente excludente em função do formato das leis de patentes e direitos autorais e da capacidade de firmas alheias em manusear a tecnologia. Nesse contexto seria justificável auxiliar o setor que está produzindo conhecimento desde que o benefício social esperado seja maior do que o custo esperado de financiamento desse auxílio. A evidência empírica nesse caso é abundante e a própria existência de diversos institutos de pesquisa que contam com aporte significativo de recursos públicos dá robustez ao fato, como é o caso de desenvolvimento de softwares e biotecnologia nos EUA.

Um exemplo bem sucedido de financiamento da produção de conhecimento no Brasil é a Embrapa, que transmite a produção de conhecimento para um setor em que a economia brasileira tem revelado ser consistentemente competitiva. Nesse caso julgamos ser totalmente justificável o incentivo setorial. Trata-se de um setor - agropecuária - abundante em mão-de-obra não qualificada e voltado para a exploração do solo, fatores abundantes no Brasil. A Embrapa permite estreitar a relação do agronegócio com processos de tecnologia e inovação de toda sorte, processos esses que incorporam as peculiaridades do Brasil, principalmente a nossa dotação de fatores. Podemos citar como exemplos da produção da empresa o desenvolvimento de diversos tipos de sementes que permitiram ganhos significativos de produtividade na terra bem como a expansão da fronteira agrícola para o cerrado, permitindo ganhos de troca em atividades que antes não se pensava em desenvolver em regiões específicas. O sinal da Embrapa é inequívoco e não explorar o seu potencial caracteriza um desperdício de recursos e potencialidades difícil de mensurar. Nos resta observar com cuidado o exemplo e sugerir políticas públicas na mesma direção, como a utilização do potencial das instituições públicas de ensino superior que poderia ser canalizado para um relacionamento mais estreito com o setor privado. Essa aproximação é também particularmente interessante na medida em que captura as especificidades da nossa economia sinalizadas pelo mercado.

4 Propostas de políticas verticais: geração de empregos ou concentração de renda?

Kupfer (2004) propõe uma série de medidas de incentivos setoriais com o objetivo de “promoção da reestruturação competitiva da indústria e de geração de empregos”. Parece-nos um contrasenso buscar expandir o emprego favorecendo setores intensivos em capital. Desemprego tem um componente cíclico que se resolve com recuperação econômica, e para isto política industrial está longe de ser indicada, já que visa o longo prazo. Para a expansão contínua do emprego sob moldes qualitativamente superiores é necessário por um lado reformas institucionais que afetam o grau de formalização da economia - mudança na legislação trabalhista, reforma no mercado de crédito (principalmente o imobiliário), etc.- e por outro políticas centradas em questões educacionais, de treinamento e saúde da mão-de-obra, que aumentam a produtividade desta.

Por outro lado, a “promoção da reestruturação competitiva da indústria e de geração de empregos” significa, por exemplo, fornecer incentivos para a construção de plataformas de petróleo em território nacional, o que nos parece paliativo, custoso e de retorno questionável no longo prazo. Por quanto tempo vamos continuar produzindo plataformas de petróleo, já que supostamente há hoje países que as produzem de maneira mais eficiente do que o Brasil? Em que mercado vamos atuar? E, ainda que a sociedade assuma o custo dessa medida, como o está fazendo agora sob o argumento de geração de empregos, qual a garantia da manutenção desses postos de trabalho uma vez que o setor não se estabeleça internacionalmente? A experiência da indústria naval, desde Mauá talvez, é de expansão sob regime de favorecimento fiscal e proteção e encolhimento sob mercado. O mesmo pode ser dito da indústria química e eletro-eletrônica.

Já a proposta de reestruturação industrial sugere “o aumento da inserção internacional da ‘ponta’ da indústria (...) e a modernização do ‘miolo’ da indústria”. Define-se miolo da indústria como “setores tradicionais, com grande participação de pequenas e médias empresas e voltados para o mercado interno”. Nada contra a proposta. Apenas não fica claro porque seriam necessários incentivos aos setores para que se leve a cabo a empreitada. Se “enobrecer” a pauta de exportações (termo normativo sem definição clara no artigo) e incluir novos produtos mais “dinâmicos” (idem) ou ainda aumentar a eficiência do dito miolo é de interesse dos empresários, cabe questionar porque eles não implementam as mudanças. Um

bom argumento é a restrição de crédito. Seria o caso de o governo reduzir a sua necessidade de financiamento de forma a expandir a oferta para o setor privado ou ainda expandir o crédito via BNDES. Mas se o segundo já existe e ainda assim não se implementou mudanças, voltamos à questão inicial.

Quanto às diretrizes da política industrial no plano setorial, a proposta de incentivos à setores não competitivos nos parece totalmente descabida. Ao invés de alocarmos recursos para setores que hoje não são competitivos internacionalmente (“não devendo se furtar a conceder proteção seletiva”), deveríamos nos questionar porque não deveríamos nos especializar mais intensamente (mas não exclusivamente) na produção daquilo em que somos eficientes, ou seja, em setores mais intensivos em trabalho não qualificado e recursos naturais. Não há nada de inerentemente “nobre” ou “plebeu” neste tipo de especialização, isto somente reflete o fato sermos mais eficientes hoje na produção de determinados tipos de bens e serviços e o custo-benefício aqui é bem menor que o das alternativas mais “dinâmicas”.

A proposta propõe transferência para setores intensivos em capital, o que de resto vai desembocar em piora da nossa já lamentável distribuição interpessoal de renda. Essa questão nos parece particularmente relevante e tem sido simplesmente ignorada. Ao dar qualquer tipo de vantagem para um setor e que não se contemple o restante da economia, está se alterando o preço relativo tanto dos produtos quanto dos fatores de produção, incluindo o trabalho. A proposta de incentivos setoriais sugerida por Kupfer (2004) contempla setores intensivos em capital e, em larga medida, em capital humano. No entanto, o Brasil é intensivo em mão-de-obra não qualificada, de modo que haveria uma elevação da relação entre as remunerações da mão-de-obra qualificada e não qualificada, bem como um aumento das rendas do capital setorial. Ainda que se argumente que essa elevação poderia aumentar os incentivos para que a população se qualifique, isso parece pouco provável em um país como o Brasil onde o retorno aos investimentos em educação já é muito elevado.

O que se estará logrando no fim das contas é beneficiar um grupo restrito de trabalhadores e proprietários de capital, em detrimento da população como um todo. Isto reproduz um padrão de desenvolvimento excludente do passado, onde incentivos fiscais, subsídios e proteção comercial beneficiou poucos e manteve na pobreza o grosso da população brasileira.

5 Comentários finais

O artigo em tela reproduz em larga medida, e de forma bastante organizada e algo elegante, os argumentos mais comuns na defesa de políticas setoriais como estratégia de desenvolvimento. Assim, nosso ponto inicial diz respeito ao fato de que estratégias bem sucedidas de desenvolvimento necessariamente estão permeadas por aspectos institucionais que incorporam medidas horizontais de incentivos. Exemplos são a estrutura de direitos de propriedade, questões fiscais e tributárias, infra-estrutura, educação, comércio exterior e mercado de crédito. A evidência empírica na literatura é amplamente favorável a esta visão. Sugerimos também que é equivocado tratar problemas associados ao balanço em conta corrente sem explicitar a contrapartida em poupança líquida, tanto do setor privado quanto do setor público. Nesse caso, incentivos à setores deficitários só fazem penalizar os setores mais competitivos da economia, já que o saldo do balanço de pagamento em transações correntes é dado pelo excesso de poupança sobre investimento.

Após consideramos argumentos de intervenção em função de falhas de mercado chamamos a atenção para o pouco suporte documental que a proposta encontra. No entanto enfatizamos o caso de produção de conhecimento e o escopo para políticas setoriais que decorre das características de bem público de pesquisa e desenvolvimento. O exemplo da Embrapa é enfático quanto às possibilidades de interação com o setor privado produtivo e nos serve também como sinal da necessidade de aproximar a produção de conhecimento público com o mercado no Brasil. Surpreendentemente Kupfer (2004) quase que ignora questões de falha de mercado, enfraquecendo em muito a argumentação a favor de intervenção setorial. Afinal, se não há falhas porque o setor privado não levaria a cabo tais investimentos?

Em relação a outros argumentos do artigo, a utilização de políticas setoriais como política de desemprego não se sustenta ao longo do tempo e muda o foco do que deveria ser uma política estrutural de acesso ao mercado de trabalho. A proteção comercial a setores ineficientes não só abre leque para uma gama de retaliações de parceiros comerciais, como configura um retrocesso à situação brasileira anterior à abertura da economia. Além disso, a alocação de recursos públicos nos setores sugeridos contribui para o aprofundamento do problema de distribuição de renda no Brasil, ao privilegiar setores intesivos em capital e em mão-de-obra qualificada. Enfim, acreditamos que política industrial no Brasil nos moldes propostos é ineficaz para promoção do crescimento, inviável para melhoria de contas externas, possui pouca justificativa empírica ou teórica e, talvez o mais grave, é concentradora e

regressiva.

Referências

- [1] **Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J. (2002)**. “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, pp. 1231-1294.
- [2] **Cuddington, J. T. e Urzúa, C. (1989)**. “Trends and Cycles in the Net Barter Terms of Trade: a New Approach”. *Economic Journal*, vol. 99, June, pp. 426-442.
- [3] **Grossman, G. (1990)**. “Promoting New Industrial Activities: a survey of recent arguments and evidence”. *OECD Economic Studies*, n. 14, Spring.
- [4] **Hall, R. e Jones, C. (1999)**. “Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, February, pp. 83-116.
- [5] **Hay, D. (1998)**. “Industrial Policy in Brazil: a framework”. Texto para discussão (n. 551), IPEA.
- [6] **Kupfer, David (2004)**. Política Industrial.
- [7] **Murphy, K., Shleifer, A. e Vishny, R. (1989)**. “Industrialization and The Big Push”. *Journal of Political Economy*, vol. 97, n. 5, pp. 1003-1026.
- [8] **Noland, M. e Pack, H. (2002)**. “Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience”. In Loayza, N. e Soto, R. (eds). *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*. Banco Central de Chile, Santiago.
- [9] **Rodriguez, F. e Rodrik, D. (1999)**. “Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence”. NBER Working Paper, n. 7081.
- [10] **Thompson, P. (2001)**. “How Much Did the Liberty Shipbuilders Learn? New Evidence for an Old Case Study”. *Journal of Political Economy*, vol. 109, n. 1, pp. 103-137.