

Política Industrial e Comércio Exterior

Pedro Cavalcanti Ferreira

Coordenador do Mestrado em Finanças e Economia Industrial da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas.

A necessidade de políticas industriais agressivas para promoção de exportações parece hoje quase que uma unanimidade entre economistas, empresários e políticos brasileiros. Entretanto, as bases teóricas utilizadas em sua defesa, e a evidência empírica associada a estas, são bastante frágeis. Toda a argumentação em defesa deste tipo de política não leva em conta aspectos macroeconômicos que inviabilizam os resultados esperados das mesmas se não forem feitas reformas adicionais que em geral não são lembradas. Não por acaso, inexistente na literatura internacional qualquer discussão de política industrial como solução de problemas de balanço de pagamentos. Como a jabuticaba, ela só existe no Brasil.

A inconsistência macroeconômica vem do fato trivial que enquanto não se aumentar a poupança pública ou privada a situação do balanço em conta corrente não será revertida estruturalmente. Se pensarmos que nossas exportações de bens e serviços equivaleriam, em certo sentido, a um investimento dos brasileiros no exterior e as importações a um investimento dos estrangeiros no Brasil (logo uma poupança), temos que a diferença desta última em relação às exportações nos dá a poupança externa líquida absolvida pelo país. A uma poupança externa negativa (exportações maiores que as importações), corresponde necessariamente, por identidade macroeconômica básica, poupança privada ou poupança pública positivas. No segundo caso necessita-se que a arrecadação de impostos e taxas seja maior que os gastos correntes governo, que incluem pagamentos de juros e gastos de consumo. No primeiro caso os cidadãos brasileiros precisam poupar acima dos investimentos privados totais.

Na relação acima não há nada de ideológico, neoliberal e não se trata de conspiração do Império. Temos somente uma identidade contábil, contra a qual não se pode lutar: se um setor gasta mais do que arrecada ou poupa, outro deve fazer o oposto pois não se pode tirar recursos do ar. Assim, para exportarmos estruturalmente mais que importamos, das duas uma, ou poupamos mais privadamente ou reduzimos os gastos públicos.

O setor público brasileiro ainda apresenta um déficit nominal – o conceito relevante aqui - apreciável, embora a situação em relação há 4 anos atrás tenha melhorado consideravelmente. Entretanto, em um passado não muito distante a poupança pública era positiva, e a reversão deste quadro explica talvez melhor a “restrição externa” ao crescimento que a propalada falta de dinamismo de nossa pauta de exportação, ou nossa “baixa competitividade.”

Causa espanto, portanto, que um número grande de economistas venha a público defender redução do superávit primário e promoção das exportações no mesmo pacote, sem atentar que uma implica na negação da outra. Obviamente, deve-se levar em conta que tais propostas partem de pessoas que propõem aumentar o endividamento público, consequência necessária da redução do superávit primário, e ao mesmo tempo reduzir a taxa de juros, o que dá uma boa medida do grau de agressão à lógica e incoerência macroeconômica. Nunca é demais lembrar que tanto na Coreia do Sul, quanto em Taiwan,

o aumento da poupança pública foi um componente importante de suas estratégias de crescimento e condição necessária para impulsionar suas exportações.

A tentativa de melhorar nossas contas externas com incentivos puramente setoriais será, portanto, bastante ineficaz. O cenário mais provável é que os incentivos e subsídios aos setores “modernos” atrairiam recursos dos setores “tradicionais” não beneficiados. Entre estes recursos, e talvez mais intensamente, trabalho especializado. Como a taxa de desemprego neste segmento ainda é baixa, a produção dos setores de onde estes trabalhadores migraram acabaria por se reduzir. Em alguns casos as exportações cairiam e em outros a menor produção seria compensada por maiores importações. O resultado final será que produziremos mais chips, porém menos derivados de soja, sapatos ou produtos tradicionais. A balança de pagamentos pouco mudará e a taxa de câmbio não se alterará.

Outro argumento macroeconômico equivocadamente utilizado para a defesa da intervenção pública seria a relativa rigidez das exportações e importações em relação a variações do câmbio. Este argumento teórico vem de muito longe, e pode ser traçado por exemplo entre os argumentos clássicos da Cepal. Entretanto, a evidência empírica mostra o contrário, e existem na literatura alguns trabalhos econométricos que mostram não só que exportações e importações respondem ao câmbio, como esta resposta é relativamente rápida. De um ponto de vista mais casual, basta olhar a reação da balança comercial à desvalorização cambial de 2002.

Um terceiro equívoco: não é raro encontrar argumentos na defesa da promoção da exportação de produtos com “maior valor agregado”. Entretanto, como outros já apontaram, parece haver aqui uma confusão e associação indevida entre valor agregado e sofisticação tecnológica. Isto porque os primeiros não são necessariamente setores tecnologicamente avançados: de acordo com dados do IBGE, os setores com maior valor agregado por trabalhador são refino de petróleo, cimento, papel e papelão, fumo e químicos. Somente os últimos se qualificariam como um setor na fronteira tecnológica e, julgamentos morais à parte, não creio que esteja na cabeça de ninguém defender políticas de subsídios para a indústria de cigarro.

Em suma, não há qualquer coerência interna, do ponto de vista macro-econômico, nas atuais propostas de incentivo setorial como instrumento de melhoria de nossas contas externas. Argumentos voluntaristas e/ou abertamente políticos e corporativos, baseados em alguma “necessidade” abstrata ou “importância estratégica” mal definida, não podem, obviamente, sequer serem levados a sério. Os instrumentos para promoção das exportações são outros, mas por agredirem posições políticas e prejudicarem interesses específicos são ignorados em prol de propostas mais convenientes. Que, como vimos, não se sustentam.