

# Como ter uma indústria competitiva

Mauricio Canêdo Pinheiro  
Pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE

É de conhecimento comum que a economia brasileira é uma das mais fechadas do mundo. Uma evidência disso é que a inserção do Brasil no comércio internacional é bastante inferior à importância da economia do país em termos globais.

Nesse sentido, um aspecto que chama a atenção no caso brasileiro é a baixa penetração dos insumos importados. Na maioria dos países, a participação dos insumos importados no consumo intermediário da indústria manufatureira aumentou entre 1995 e 2011.<sup>1</sup> Em grande medida isso é resultado do recente movimento internacional na direção da fragmentação dos processos produtivos e do surgimento de cadeias globais de valor, em que diferentes estágios da produção industrial são espalhados por diferentes países.

No entanto, no caso da economia brasileira esse aumento foi pequeno, incapaz de reverter o fato de que a indústria do país ainda é muito isolada do mercado externo. Além disso, esse aumento se concentrou no final da década de 1990. Entre 2001 e 2011 quase não houve mudança. A título de ilustração, em 2011 apenas 13,5% do consumo intermediário da indústria de transformação brasileira era proveniente de outros países.<sup>2</sup>

Dados de natureza similar, calculados e compilados pela OCDE e pela OMC indicam que, de um total de 61



países, o Brasil é o segundo país que mais adiciona valor às suas exportações de manufaturas.<sup>3</sup> Como compra poucos insumos de outros países ao longo do processo produtivo, 86% do valor adicionado gerado pela exportação brasileira é capturado domesticamente. A título de comparação, nos Estados Unidos e na China os valores são 78% e 60%, respectivamente. E esse panorama é o mesmo em quase todos os setores industriais, mesmo nos mais sofisticados. Por exemplo, em máquinas e equipamentos o Brasil

só adiciona menos valor as suas exportações do que o Japão.

Em resumo, no que diz respeito aos produtos manufaturados, o Brasil exporta pouco, mas adiciona relativamente muito valor as suas exportações. Desse modo, aparentemente não se trata de adensar mais a cadeia produtiva doméstica, mas de ganhar competitividade para ser capaz de aumentar a participação do Brasil no comércio internacional.<sup>4</sup>

Esse panorama é, em parte, herança de políticas industriais voltadas para o fomento da indústria doméstica em virtualmente todos os elos da cadeia produtiva e do modelo de substituição (não competitiva) de importações. No entanto, após interregno de alguns anos, chama a atenção o recente e gradativo aumento de políticas industriais que tendem a aprofundar esse modelo de desenvolvimento autárquico, no qual insumos intermediários são fortemente protegidos da competição internacional. A sua face mais visível são as políticas de requerimento mínimo de conteúdo local e o aumento dos desembolsos do BNDES (que, muitas vezes, têm como contrapartida a obrigação de compra de equipamentos e produtos nacionais).

Ter acesso restrito a insumos intermediários importados implica desvantagem competitiva importante para as empresas brasileiras, especialmente em um ambiente em

que empresas instaladas em outros países se valem da fragmentação produtiva como ferramenta para ganhar competitividade.

O efeito negativo desse tipo de política ganha mais relevo à luz da evidência de que a importação de insumos – em especial, bens de capital – é um importante canal pelo qual empresas de setores em desenvolvimento absorvem tecnologia.<sup>5</sup> A importância desse aspecto no desenvolvimento dos países do Leste Asiático – normalmente apontados como sucessos de política industrial – é enfatizada por vários autores.

Além disso, a proteção excessiva e por tempo indeterminado reduz os incentivos para investimento em inovação. As evidências empíricas confirmam esse entendimento, indicando que uma das principais alavancas do investimento em inovação é a pressão competitiva exercida pelos concorrentes (sejam eles domésticos ou de outros países). Desse modo, não é por acaso que as empresas brasileiras investem tão pouco em inovação.

Entretanto, por conta de falhas de mercado (externalidades, principalmente), pode ser justificável o uso de ferramentas de política industrial que implicam alguma proteção do mercado doméstico, desde que esta proteção seja moderada e que se reduza ao longo do tempo. Trata-se de prescrição confirmada tanto pela teoria econômica quanto pela evidência empírica.

A esse respeito, a comparação da experiência de diversos países permite concluir que política industrial não é condição suficiente para garantir convergência para o nível de renda dos países mais ricos. Pelos mais diversos motivos, praticamente todos os países do mundo fizeram algum tipo

de política industrial. Alguns conseguiram crescer de forma sustentada e hoje são países desenvolvidos, mas a maioria não alcançou os resultados almejados, inclusive o Brasil.

A diferença entre sucesso e fracasso está no modo como são construídos os incentivos para as empresas e os setores contemplados pela política industrial. Proteção excessiva por tempo indeterminado, ausência de metas e regras de saída, barreiras para importação de insumos – características típicas da experiência brasileira – parecem ser uma receita certa para o fracasso. Países que evitaram esses erros conseguiram mudar a estrutura de sua economia e crescer de forma sustentada.

Obviamente, o acesso a insumos intermediários e bens de capital importados não é a solução mágica para todos os problemas de competitividade da nossa indústria. Mas é parte da solução. Não há como alcançar competitividade mantendo-se isolado do fluxo internacional de comércio. Mas também é preciso resolver outros problemas estruturais de nossa economia. Nenhum país se tornou desenvolvido com o nível e a qualidade de nossa educação. Ou com a infraestrutura e o ambiente de negócios do Brasil. Melhoramos em alguns desses aspectos nos últimos anos, mas certamente muito menos do que seria desejável. Os resultados dos exames internacionais de proficiência de nossos alunos e os indicadores de competitividade deixam isso bem claro. Definitivamente, a política industrial não pode ser pensada como uma compensação para esses problemas. Por exemplo, as desonerações fiscais colocadas em prática no Brasil nos últimos anos não substituem uma reforma tributária que, ainda que mantenha inalterada a

carga de impostos, racionalize e descomplique a tributação da atividade econômica no Brasil.

Em suma, é preciso mudar o rumo da política industrial brasileira. No entanto, essas mudanças tendem a enfrentar forte mobilização de grupos organizados. Conforme salientado por outros autores, a abertura da economia, mesmo que gradual e acompanhada da melhora das condições estruturais de competitividade e de políticas industriais bem desenhadas, tende a exacerbar a sensação de desindustrialização, já que implica aumento da penetração de insumos intermediários. Trata-se de um problema de economia política cuja solução não é trivial. Mas é preciso resolvê-lo se queremos uma indústria competitiva. ■

<sup>1</sup>Informações extraídas da World Input-Output Database (WIOD), projeto financiado pela Comissão Europeia.

<sup>2</sup>Obviamente há muita variabilidade entre os países. Nações pequenas, boa parte delas da Europa, tendem a usar mais intensivamente insumos importados do que países grandes ou ricos em recursos naturais, como Brasil, Estados Unidos, Austrália, China e Rússia. O mesmo pode ser dito de países mais próximos geograficamente de países desenvolvidos. O contraponto entre México e Brasil ilustra esse argumento. Entretanto, mesmo se levando em consideração esses fatores, é difícil não concluir que, se comparada com a maioria dos demais países da amostra, a indústria de transformação brasileira é muito fechada com relação à compra de insumos importados. Este panorama pouco se modificou no período analisado.

<sup>3</sup>Nesse caso, trata-se da base de dados Trade in Value Added (TiVa).

<sup>4</sup>Para um argumento similar ver CANUTO, O. A alta densidade das cadeias de produção no Brasil. *Dossiê Cebri*, Edição Especial, v. 2, ano 13, p. 40-46, 2014.

<sup>5</sup>A propósito, de acordo com a WIOD, assim como ocorre no consumo intermediário, a penetração das importações na compra de bens industriais para investimento é relativamente pequena no Brasil. Na verdade, entre 2001 e 2011 essa penetração diminuiu.