

Comentário a “Política industrial”, de David Kupfer

Claudio R. Frischtak*

O trabalho do professor Kupfer (2004) apresenta uma visão nítida sobre alguns dos dilemas econômicos vividos pelo país em anos recentes, e as dificuldades de superar os obstáculos maiores a um projeto de desenvolvimento que contemple mudanças estruturais duradouras, capazes de levar à expansão do emprego e ao crescimento sustentado da renda, pela via da modernização do aparelho produtivo e da inovação tecnológica.

Nesta nota gostaria de ressaltar alguns pontos que considero úteis para a formulação de uma política industrial no país, tendo por referência o trabalho do professor Kupfer.

Inicialmente, deve-se insistir que as condições macroeconômicas imperantes no país são decisivas para o desempenho da indústria. O sentido dessa afirmação pode ser entendido como exposto a seguir.

O Brasil passou por ciclos de forte desalinhamento de preços básicos da economia, particularmente as taxas de câmbio e de juros. No pós-Plano Real, o câmbio sobrevalorizado, ao desestimular as exportações e baratear os bens e serviços importados, contribuiu para crescentes déficits em conta corrente, financiados por influxo de capital externo. O correspondente aumento do passivo externo líquido do país, um estoque de dívida externa superior a três vezes as exportações, e a volatilidade inerente aos fluxos internacionais de capital, aumentaram a fragilidade externa e a percepção de risco país.

Caímos numa armadilha: a necessidade de atrair recursos para financiar o déficit em conta corrente – e um déficit nominal do setor público em expansão na medida mesmo da contração do imposto

* Presidente da Inter.B Consultoria Internacional de Negócios.
E-mail: claudio.frischtak@interb.com.br.

inflacionário após 1994 – em um contexto de baixas taxas de poupança doméstica, implica em taxas elevadas de juros e um compromisso com a estabilidade cambial. Juros elevados e câmbio sobrevalorizado, associados a um endividamento externo e doméstico crescentes, culminaram com uma “mudança de regime” de política econômica macroeconômica em 1999.

Flexibilidade cambial e rigor fiscal contiveram a crise, porém não os danos à produção e ao emprego. Um estoque substancial e crescente de dívida, e elevados déficits nominais do setor público, continuaram pressionando os juros após 1999, enquanto um crescente esforço fiscal trouxe o alargamento da cunha tributária. Em conjunto, *juros reais elevados e impostos altamente distorcivos, tornaram-se os maiores obstáculos à transformação produtiva do país.*

Realinhar os preços fundamentais da economia, particularmente a taxa de juros; promover um aumento sustentável na taxa de poupança do país, na medida mesmo da retomada do investimento e da reforma do mercado de capitais, contribuindo para diminuir o custo de capital das empresas; e reduzir o tamanho e principalmente o grau de distorção da cunha tributária, são as ações diretamente relevantes para a indústria que estariam no cerne da agenda macroeconômica.

Seriam contudo suficientes? Representariam, certamente, uma enorme melhoria nas condições de entorno da indústria. Esta porém requer uma política explicitamente direcionada para recobrar seu dinamismo de longo prazo e protagonismo na economia. Neste sentido, há aspectos que estão no cerne de uma política industrial, e outros subjacentes a ela. Começemos por estes últimos.

Duas são as questões de interesse vital para a indústria, e que não podem ser reduzidas a problemas de política industrial.

Primeiro, a oferta de infra-estrutura. Os problemas fiscais do Estado, que impuseram nas últimas duas décadas restrições crescentes ao investimento público, levaram à deterioração do capital social. O impacto não foi uniforme. Pode-se argumentar que a introdução de um novo marco legal, regulatório e de propriedade, levou a considerável aumento da oferta de serviços no caso de telecomunicações; porém, foi incapaz de evitar um racionamento desastroso em energia elétrica, pouco eficaz em transportes e ausente para todos os propósitos em saneamento. Vive-se,

quase meio século após o Plano de Metas, de novo o desafio do “binômio” transporte e energia, além de saneamento, dependente desta vez, em medida significativa, do co-investimento privado. A redução da incerteza regulatória, principalmente no caso da energia elétrica, e a introdução de novos marcos de cooperação público-privados, a exemplo do PPP, são condições necessárias para a retomada dos investimentos em infra-estrutura, na ausência dos quais, mesmo uma expansão moderada da economia (da ordem de 3,5% a.a.) não é sustentável. Neste sentido, as restrições de infra-estrutura afetariam o crescimento industrial tanto diretamente, aumentando custos, criando gargalos físicos e desestimulando a demanda derivada de bens de investimento, como indiretamente, ao arrefecer o crescimento da renda e do emprego no conjunto da economia.

Segundo, para a indústria é imprescindível que a questão da educação, até hoje mal resolvida no país, seja pensada estrategicamente. Apesar dos progressos em educação fundamental nos últimos anos, o país permanece com índices de escolaridade e desempenho acadêmico sofríveis para o nível de renda. É difícil vislumbrar a transformação da indústria brasileira – com o aumento do conteúdo tecnológico de seus produtos e sofisticação de processos – com uma base frágil de conhecimento formal de seus trabalhadores. Esta situação é particularmente dramática quando se compara os avanços de países de industrialização recente – Coreia do Sul, Taiwan, Malásia, Irlanda, China, Índia – e seu compromisso radical com a educação, com os esforços incipientes do Brasil. Não será por um ato de voluntarismo que a composição da produção industrial dará um salto qualitativo como todos desejam. Apenas a título de ilustração, a EMBRAER, talvez o caso mais bem-sucedido de empresa de base tecnológica do país, teve por esteio um enorme esforço público de formação de recursos humanos – engenheiros e técnicos em aeronáutica – com base no CTA, além de um projeto bem definido e apoio considerável do governo durante anos¹.

A trajetória da indústria depende, portanto, de elementos que passam, em grande medida, ao largo de uma política industrial *stricto sensu*. Esta, contudo, tem seu papel e sua importância. Talvez, na sua essência, o papel da política industrial seja estabelecer um marco de referência: uma visão de futuro da indústria no país; objetivos de médio e longo prazo; uma estratégia de como alcançá-los e com que instrumentos. Isto tudo,

sem “poesia”, levando em consideração as restrições fiscais, de capacidade de implementação, e de acordos internacionais (OMC, MERCOSUL, principalmente), que balizam nossas possibilidades. Creio ser saudável um certo ceticismo sobre as possibilidades de se influir diretamente na oferta industrial – sua composição, seu conteúdo e valor adicionado –, com três significativas exceções: a eliminação de tributos que oneram a produção e o investimento; a melhoria das condições de seu financiamento; e a criação de fortes incentivos à inovação. As demais ações pelo lado da oferta podem impactar na margem, mas dificilmente teriam papel transformador².

Talvez mais produtivo seja atuar sobre a demanda. O exemplo do Moderfrota, no caso de máquinas agrícolas, sugere forma eficiente de fazê-lo: oferecer condições de financiamento diferenciadas para modernização e ampliação de capacidade para setores com potencial de rápida expansão e relativamente capitalizados, cuja demanda derivada seja o fulcro da ampliação de oferta cadeia acima. Foi a combinação de vantagem comparativa do país no agronegócio, preços altos de *commodities* e agricultores capitalizados, que criaram as bases para uma indústria globalmente competitiva de maquinário agrícola, alavancado pelo programa do BNDES.

Diferentemente da demanda setorial, a demanda agregada pouco pode ser influenciada pela política industrial. Assim, fazer política pela ótica da demanda tem claramente fortes limitações em termos de abrangência ou horizontalidade, com uma importante exceção: o fomento das exportações, pactando acordos, abrindo mercados, mascateando nossos produtos. O governo nesse caso tem papel fundamental e, em muitos sentidos, insubstituível. Talvez não seja coincidência que, a menos da política automotiva, bem sucedida em criação maciça de capacidade, a política industrial tenha nos últimos anos centrado seu poder de fogo – corretamente – na promoção das exportações. Para o país, as externalidades associadas ao mercado internacional são tão significativas, não apenas em termos de redução de vulnerabilidade macro, como de exposição à informação e aprendizado de melhores práticas pelas empresas exportadoras, que uma política industrial centrada no aumento do fluxo de comércio (e da manutenção de forte superávit comercial pelos próximos anos) é possivelmente a mais acertada nos próximos anos.

Notas

- 1 Para uma discussão detalhada das origens e desempenho da EMBRAER pré-privatização, veja FRISCHTAK (1992).
- 2 Há, evidentemente, um amplo escopo de atuação de governo para melhorar o ambiente produtivo – removendo obstáculos e simplificando procedimentos burocráticos; provendo economias externas, principalmente (mas não só) para pequenas e médias empresas; e estabelecendo canais efetivos de interlocução com os investidores. Sem negar sua importância, esta nota apenas sugere que seu impacto é de segunda ordem, diferentemente de ações no âmbito tributário e financeiro que, se bem estruturadas, podem ter papel essencial num processo de transformação produtiva.

Referências bibliográficas

FRISCHTAK, C.R. *Learning, Technical Progress and Competitiveness in the Commuter Aircraft Industry: An Analysis of EMBRAER*. Palo Alto: Stanford University, Dec. 1992. (CEPR 356, Discussion Paper Series). Uma versão mais sintética foi publicada em *Research Policy*, n. 23, p. 601-12, 1994.

KUPFER, D. Política Industrial. *Econômica*: revista da Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 239-277, dez. 2003.

