

POLÍTICA INDUSTRIAL: HISTORIOGRAFIA E CONDICIONANTES DE SEU SUCESSO

Edward Amadeo*

1. Introdução

Tem sido muito vivo o debate sobre a necessidade de o país ter uma política industrial (PI). O argumento básico para tanto é a necessidade de geração de superávits da balança comercial, que reduzam o déficit em transações correntes e, assim, a susceptibilidade da economia a choques externos. Pressupõe-se que a PI seja capaz de elevar exportações e substituir importações.

Esse trabalho não nega a relevância de PIs. Ao contrário, busca mostrar que a literatura teórica, desde os economistas clássicos, é farta em recomendações de PIs. Entretanto, em geral, na literatura especializada, a geração de superávits comerciais não tem destaque. O estudo argumenta ainda que há condições para o sucesso das PIs. Em particular, que ele depende da abertura da economia e de adequados volumes de investimento e poupança.

Para efeito de análise, o uso do termo PI refere-se às políticas de intervenção no mercado que alterem preços relativos a favor de regiões, indústrias ou empresas. Nesse sentido, a isenção tributária para atrair investimentos, a oferta de juros subsidiados, a assunção de risco privado pelo setor público, a discricionariedade da estrutura de tarifas de importação, o IPI e o ICMS constituem casos de PIs. Além disso, iniciativas que melhorem a infra-estrutura, reduzam custos sistêmicos ou custos de transação também podem ser consideradas PIs, ainda que, quanto a essas, as restrições à sua eficácia sejam muito menores que às primeiras.

O trabalho procura responder as seguintes indagações.

* Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tendências Consultoria.

- Existem argumentos teóricos a favor das PIs?
- Sob que condições as PIs são (ou foram) mais bem-sucedidas?
- Procede a justificativa “cepalina” para as PIs, baseada na deterioração dos termos de troca das *commodities* em relação aos produtos manufaturados?
- São os setores de alta tecnologia aqueles com elevado valor agregado por trabalhador e, portanto, deveriam ser eles os alvos de PIs para elevar o valor das exportações?
- Há inequívocos motivos para temer o crescimento adicional do “déficit de eletroeletrônicos” em face da experiência dos últimos anos?
- O Brasil tem uma PI? E qual o seu custo fiscal?

2. Historiografia do debate

A idéia de PI não é nova. Bem antes de Smith e Ricardo fazerem a defesa do livre comércio, as teses mercantilistas dominaram a cena econômica, nos séculos XVI e XVII, e as propostas legislativas, de intervenção no mercado e proteção, eram as mesmas que são usadas até hoje. A primeira lei de proteção do trigo na Inglaterra, a *corn law*, data de 1689. Segundo Viner (1937: 71-72), a doutrina da “indústria nascente”, com esse mesmo nome, apareceu pela primeira vez em 1645 e, depois, repetidas vezes. Mesmo depois de Smith e Ricardo, economistas clássicos como Robert Torrens e John Stuart Mill escreveram a favor de políticas discricionárias e protecionistas.

Na segunda onda de industrialização, a Alemanha e os EUA protegeram suas indústrias. Em 1879, Bismarck repudiou as políticas de livre comércio, apoiando a imposição de tarifas tanto sobre a importação de bens agrícolas quanto industriais – as chamadas *iron and rye tariffs* (cf. Lindsey:33).

Em Smith, a defesa do livre comércio é um ataque à visão mercantilista, que via na geração de superávits comerciais e na acumulação de metais preciosos, objetivos em si.¹ Esse argumento, de natureza “macroeconômica”, na maior parte das vezes, era usado para a defesa de interesses de indústrias específicas, como assinala Viner (1937: 59):

¹“Every town and country, (...) in proportion as they have opened their ports to all nations; instead of being ruined by this free trade, as the principles of the commercial system would lead us to expect, have been enriched by it.” (citado por Irwin, 1996:81).

“a literatura mercantilista (...) consistia na maior parte dos escritos na defesa de ‘merchants’ ou homens de negócios, que tinham, em geral, a capacidade de identificar o seu próprio interesse com o bem-estar nacional... [O] grosso da literatura mercantilista consistia de tratados que eram, em parte ou no todo, (...)um apelo especial por interesses econômicos especiais”.

Smith, por sua vez, via nas teses mercantilistas a defesa de interesses dos produtores, em detrimento daqueles dos consumidores.²

2.1. Economias de escala e industrialização

A matriz de toda a historiografia sobre livre comércio e protecionismo é a obra de Adam Smith. Smith foi um grande defensor do livre comércio. Porém, mais que isso, os argumentos modernos a favor de PIs se originam, com desdobramentos e nuances, no conceito de divisão do trabalho.³ Esse conceito, epitomado pela produção de alfinetes em *A riqueza das nações*, é um marco para a literatura sobre economias internas e externas de escala, inter-relacionamento entre setores e entre países, através do comércio internacional. A divisão do trabalho, através da especialização dos países na produção de determinados bens e das trocas internacionais, segundo Smith, é a fonte da “riqueza das nações”.

A noção de externalidades pecuniárias, isto é, da expansão do mercado como condicionante para o aproveitamento da especialização e das economias de escala é outra contribuição seminal de Smith.⁴ Mais

²“Consumption is the sole end and purpose of all production; and the interest of the producer ought to be attended to, only so far as it may be necessary for promoting that of the consumer (...) But in the mercantile system, the interest of the consumer is almost constantly sacrificed to that of the producer (...) In the restraints upon the importation of all foreign commodities which can come into competition with those of our own growth, or manufacture, the interest of the home-consumer is evidently sacrificed to that of the producer. It is altogether for the benefit of the latter, that the former is obliged to pay that enhancement of price which this monopoly almost always occasions.” (citado por Irwin, 1996:83)

³ “This great increase of the quantity of work, which, in consequence of the **division of labour**, the same number of people are capable of performing, is owing to three different circumstances; first, to the increase in the dexterity in every particular workman; secondly, to the saving of the time which is commonly lost in passing from one species of work to another; and lastly, to the invention of a great number of machines which facilitate and abridge labour, and enable one man to do the work of many” (Smith, 1776: 7), grifo adicionado.

⁴ “As is the power of exchanging that gives occasion to the division of labour, so the extent of this division must always be limited by the extent of that power, or, in other words, by the **extent of the market**. When the market is small, no person can have any encouragement to dedicate himself entirely to one employment...” (Smith, 1776: 17), grifo adicionado.

tarde, Marx introduziu os conceitos de manufatura e método fabril, chamando atenção para os ganhos da concentração produtiva.

Os conceitos de economias de escala e extensão do mercado estão por trás da idéia de indústria nascente, usada para justificar políticas de proteção a indústrias específicas. A defesa da indústria nascente ganhou destaque em 1848, na primeira edição do *Principles of political economy*, de Stuart Mill, um defensor do livre comércio que, mais tarde, reviu sua posição original (cf. Irwin:128).

Frank Graham, nos anos 20, foi um pioneiro ao justificar políticas protecionistas devido à existência de retornos crescentes. Nicholas Kaldor retomou a idéia de Smith de que produção e tamanho de mercado se retroalimentam para batizar a *lei de Verdoorn*, outro ingrediente para as teorias do desenvolvimento. Os *linkages* para trás e para frente de Hirshman são outra extensão da noção de Smith de que o desenvolvimento está associado à complementariedade entre economias internas de escala e economias externas (tamanho do mercado). O mesmo conceito está no modelo de *big push* de Roseinstein-Rodan.⁵

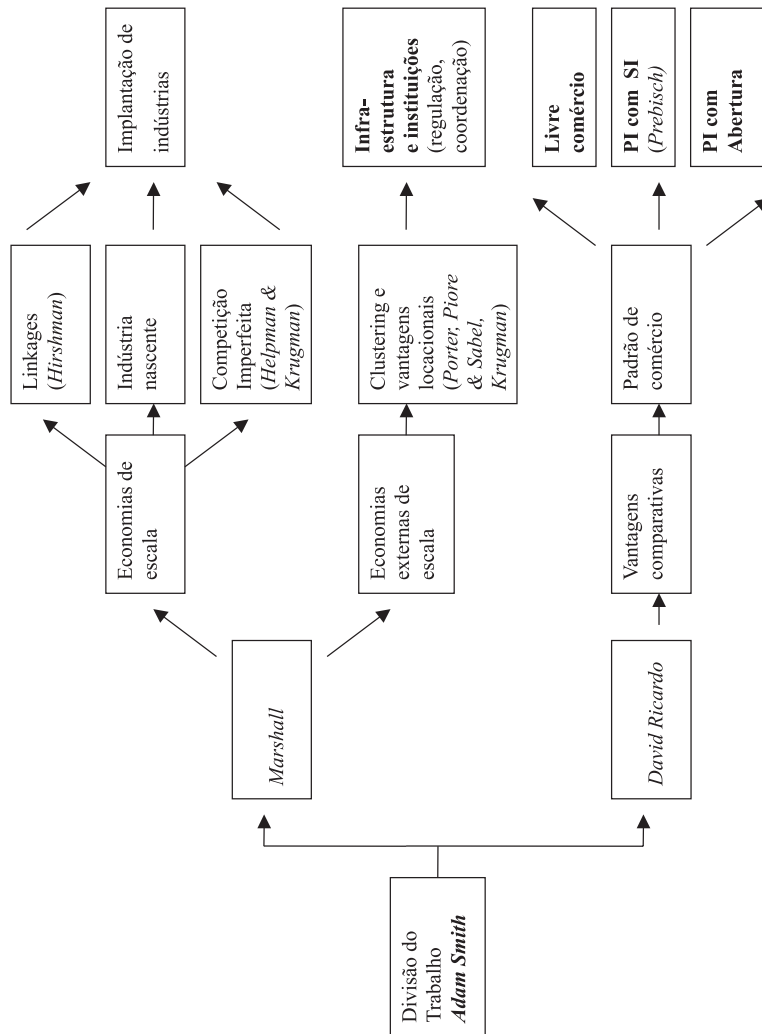
Mais recentemente, na década de 90, Helpman e Krugman desenvolveram uma série de modelos de comércio internacional em ambientes de concorrência imperfeita, nos quais:

“...economias de escala no nível da empresa individual explicam a especialização dos países em produtos individuais e, assim, os grandes volumes de comércio intra-indústrias.” (Krugman, 1996: 30).

Em indústrias com pequeno número de empresas, e quando há espaço para apenas uma (ou poucas) empresa(s) no mercado global, devido à relação entre economias de escala e tamanho do mercado, esses modelos justificam a ação do governo subsidiando a empresa local. Nesse caso, a literatura se refere a políticas estratégicas de comércio internacional.

As idéias derivadas do conceito de divisão do trabalho de Adam Smith, que modernamente estão associadas à existência de custos fixos, retornos crescentes de escala e concorrência imperfeita, formam um conjunto de argumentos a favor da intervenção discricionária do governo com o objetivo de viabilizar a industrialização ou a implantação de indústrias, em um país ou região.

⁵ Esse modelo foi colocado em linguagem formal por Murphy, Shleifer e Vishny (1989), e apresentado em forma simplificada por Krugman (1991).



2.2. Economias externas, geografia e comércio internacional

A idéia básica, subjacente à divisão do trabalho de Smith, é a de especialização. Essa, por sua vez, leva ao aprendizado, à invenção e à inovação. As economias de escala resultam dessa combinação de especialização (fator estático) e inovação (fator dinâmico).

A divisão do trabalho e a especialização também se dão entre empresas, que se complementam. Quando os custos de transacionar através do mercado são muito elevados, as empresas tendem a integrar algumas atividades (Coase). As atividades se verticalizam, quando são elevados os custos de transporte e comunicação. A linha de montagem da Ford, no início do século XX, ia da manufatura dos componentes até a montagem final do carro. Com a redução desses custos, as vantagens da especialização aumentam, havendo um movimento de descentralização da produção, inclusive, na divisão internacional da produção – “globalização”.

Há uma situação intermediária entre a verticalização e a descentralização. Primeiro, porque continua havendo economias internas de escala. Segundo, porque há vantagens de conglomeração, associadas a diversos tipos de externalidades. Alfred Marshall (1920) foi o precursor da noção de que as empresas tendem a se agrupar setorial e regionalmente. Silicon Valley é o exemplo típico de aglomeração devido a externalidades tais como o desenvolvimento de um *pool* de profissionais especializados e fornecedores, e de intensa troca de informações.

A conglomeração origina vantagens comparativas regionais ou nacionais. Os conceitos de “*clusters* regionais” e “cadeia de valores” de Michal Porter (1986), por exemplo, mostram uma relação direta entre conglomeração e vantagens competitivas. O conceito de “especialização flexível” de Piore e Sabel (1984), associado aos *networks* de empresas manufatureiras de alta tecnologia nas regiões central e noroeste da Itália, também guarda relação com as idéias originais de Marshall.

Que interesse tem esse tema para o debate sobre PI? Em resumo, o que essa linha de pesquisa conclui é que a conglomeração está associada a economias externas que, por sua vez, dão origem à especialização e às vantagens comparativas de determinadas regiões. Sendo assim, faz sentido o governo investir na coordenação dos agentes privados e na infra-estrutura que ensejem a conglomeração, seja na criação de bases físicas (transporte, comunicação), no fomento à educação, à qualificação da força de trabalho e ao desenvolvimento tecnológico. Em um cer-

to sentido, essa linha de argumentação está muito mais próxima da defesa do gasto público com infra-estrutura *latu sensu* do que com o incentivo à instalação de empresas específicas, embora os dois possam ser complementares.

2.3. Vantagens comparativas e termos de troca

Smith também foi pioneiro ao destacar os ganhos da troca via comércio internacional.⁶ David Ricardo foi o precursor do conceito de vantagens comparativas – com seu exemplo do comércio de vinhos e tecidos entre Inglaterra e Portugal – e Stuart Mill, entre os economistas clássicos, o primeiro a formulá-lo de maneira mais precisa (cf. Irwin (1996): 91).

A despeito da validade do princípio das vantagens comparativas e dos ganhos do livre comércio, vários países protegeram suas economias. A proteção e os incentivos à produção doméstica aconteceram em vários países de industrialização retardatária, começando na Alemanha e nos EUA, depois, nos países asiáticos – de início, o Japão e, posteriormente, os demais – e nos países latino-americanos.

Numa discussão historiográfica, merece destaque a contribuição de Raul Prebisch, que teve muita influência para os contornos das PIs adotadas nos países da América Latina. Prebisch lançou, na década de 50, a hipótese de deterioração dos termos de troca dos produtos primários, ou intensivos em recursos naturais, em face dos produtos manufaturados. Os argumentos de Prebisch baseavam-se na baixa elasticidade-renda da demanda de produtos primários e na estrutura oligopolizada dos mercados (de bens e trabalho), nos países produtores de manufaturados. A despeito do maior crescimento da produtividade na manufatura do que na agricultura e na produção de matérias-primas em geral, tal crescimento não se traduzia em redução dos preços relativos de manufaturados.

A deterioração dos termos de troca implicam capacidade declinante de compra de bens manufaturados pelos países produtores de bens agrícolas e outras *commodities*, significando, assim, um processo continua-

⁶ “If a foreign country can supply us with a commodity cheaper than we ourselves can make it, better by it of them with some part of the produce of our own industry, employed in a way in which we have some advantage (...) It is certainly not employed to the greatest advantage, when it is thus directed towards an object which it can buy cheaper than it can make. The value of its annual produce is certainly more or less diminished, when it is thus turned away from producing commodities evidently of more value than the commodity which it is directed to produce.” (citado por Irwin (1996):79).

do de empobrecimento desses países e uma elevação dos déficits externos. Para lidar com essa tendência, a solução apresentada por Prebisch, que se tornou um marco das posições da CEPAL, foi a imposição de tarifas de importação e outros métodos de proteção da indústria doméstica, de modo a substituir importações. Dado o incipiente grau de descentralização do processo produtivo internacional da década de 50, o argumento em prol da substituição de importações estava muito ligado ao suprimento do mercado interno, e não à exportação dos produtos. Para determinados tamanhos de mercado doméstico e de custo fixo (ou tamanho mínimo da planta de produção), e na presença de suficiente infra-estrutura, há um nível de proteção que incentiva a substituição da importação pela produção doméstica.

Processo distinto ocorreu nos países asiáticos, em que as PIs eram parte de um processo de integração e descentralização internacional da produção. Exemplo mais claro disso foi a implantação das indústrias de disco rígido em países como Cingapura, que constituiu parte do processo de *outsourcing* das empresas norte-americanas. Na Ásia, a industrialização não se baseou na substituição de importações, mas, sim, na criação de bases (plataformas) de importação e exportação de mercadorias. Nesse sentido, os processos latino-americanos e asiáticos foram, como se verá em detalhes a seguir, muito distintos.

3. Condicionantes do sucesso das PIs

Tem sido generalizado o uso de políticas discricionárias ao longo da história, e a teoria econômica apóia o uso dessas práticas em circunstâncias específicas. Assim, em casos de economias de escala, externalidades, mudança estrutural dos termos de troca, necessidade de coordenação dos agentes privados ou de geração de infra-estrutura, as PI são plenamente justificadas.

Entretanto, e esse ponto é fundamental, as análises históricas e empíricas mostram que há limites e condições para o sucesso de PIs. Dentre os limites, o primeiro, e mais geral, é o concernente à dificuldade e à relativa incapacidade dos governos para identificar as situações em que as PIs são, de fato, apropriadas e as indústrias que devem ser alvo das iniciativas. Ou seja, ainda que, em teoria as PIs se justifiquem, são muito rudimentares os instrumentos empíricos para identificar os casos em que o benefício social de intervenções é maior que o custo

social. O segundo limite tem a ver com o tamanho dos benefícios que, segundo análises empíricas, são usualmente pequenos.⁷

As experiências históricas são mais ricas que as análises estatísticas para discutir os condicionantes do sucesso das PIs. Daí porque, a seguir, discutimos separadamente alguns deles, com ênfase para a comparação entre as experiências latino-americanas (Brasil, em particular) e asiáticas. De início, é importante dizer que os condicionantes e o ambiente em que foram implementadas as políticas nas duas regiões divergem muito e que, como conseqüência, os resultados no país A simplesmente não podem ser estendidos para o país B.

3.1. Abertura

O primeiro condicionante digno de discussão refere-se aos graus de abertura das economias e de discricionariedade das PIs. O grau de abertura pode ser medido de duas formas. Primeiro, pelo grau de proteção. Segundo, pelo crescimento da corrente de comércio.

3.1.1. Proteção

Como dito anteriormente, na América Latina, as PIs se inscreveram no contexto da substituição de importações, ao passo que, nos países asiáticos, no contexto de um processo de integração internacional, inclusive, como parte do processo de *outsourcing* das empresas de componentes eletrônicos, e muitas outras, das indústrias norte-americana e japonesa. Essa diferença é fundamental, pois, como se verá a seguir, as economias latino-americanas se mantiveram muito mais fechadas para o comércio internacional que as asiáticas.

A tabela abaixo mostra alguns dados sobre a proteção tarifária de duas economias asiáticas – Coréia do Sul e Cingapura – e de duas latino-americanas – Brasil e México.

Tabela 1: Medidas de proteção tarifária

	Média simples		Média ponderada		Desvio padrão		Proporção de tarifas acima de 15%		Média simples (manufatura)	
	1989	1999	1989	1999	1989	1999	1989	1999	1989	1999
Brasil	42,2	13,6	32,0	12,6	17,2	7,8	92,4	54,0	42,5	13,9
México	13,2	10,1	11,9	14,7	4,3	9,4	18,9	24,5	13,1	14,0
Coréia	18,8	8,7	13,8	5,9	8,1	5,9	72,8	4,8	16,9	6,1
Cingapura	0,5	0,0	0,5	0,0	2,2	0,0	0,1	0,0	0,6	0,0

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

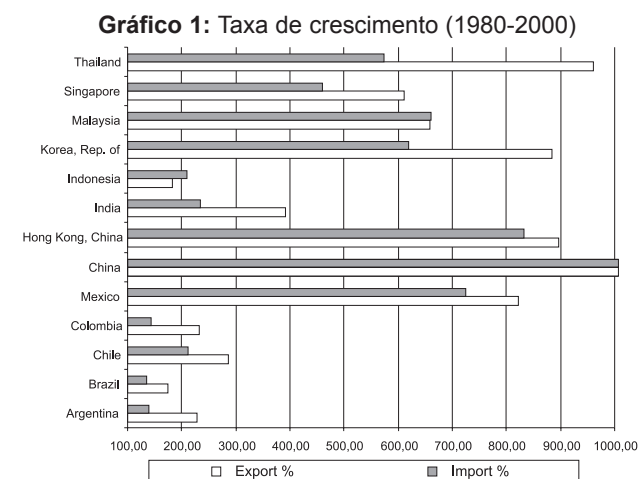
⁷ Ver Paul Krugman (1994c) e Fraga, A. [2001].

Cingapura, como se observa, é uma economia totalmente aberta, com tarifa zero. Comparemos Brasil e Coréia. Em 1989, as tarifas médias do Brasil eram 42,2% (simples) e 32% (ponderada); na Coréia, respectivamente, eram menos da metade, 18,8% e 13,8%. Depois da abertura brasileira, na década de 90, com redução da alíquota de importação média simples para 13,6%, a Coréia manteve-se mais aberta. O grau de discricionariedade da política tarifária, medido pelo desvio padrão (DP) da estrutura tarifária, no Brasil, era de 17,2 em 89, caindo para 7,8 em 1999; na Coréia caiu de 8,1 para 5,9. Em 1999, 54% das tarifas de importação eram superiores a 15% contra 4,8% na Coréia. A tarifa média sobre bens manufaturados no Brasil, em 1999, era mais que o dobro da Coréia.

Nota-se, portanto, que a PI na Coréia, e na Ásia em geral, contou com barreiras e grau de discricionariedade tarifárias muito menores que no Brasil e no restante da América Latina, permitindo uma maior integração à economia mundial.

3.1.2. Fluxos de comércio

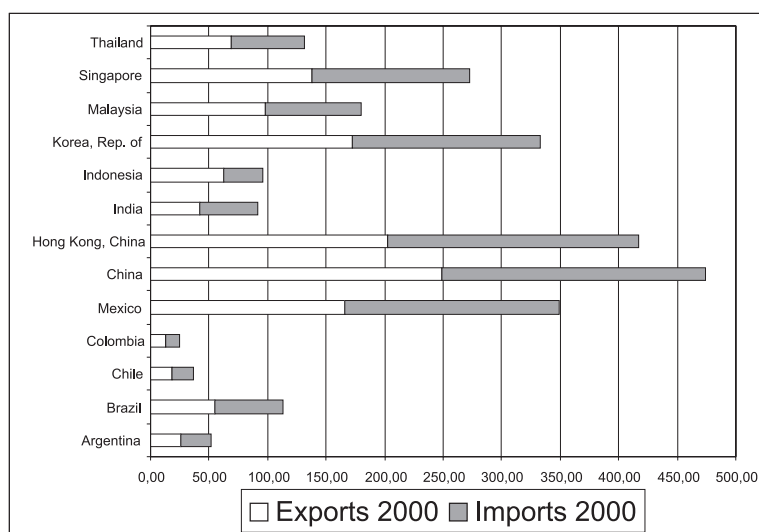
Os dados de fluxos de comércio confirmam a maior abertura das economias asiáticas. O gráfico a seguir mostra o crescimento das importações e exportações em vários países, entre 1980 e 2000. Nota-se que o crescimento de exportações e importações é várias vezes maior nos países asiáticos (exceção da Índia e Indonésia) que nos países latino-americanos (exceção do México devido ao NAFTA).



Fonte: Organização Mundial do Comércio.

O gráfico seguinte mostra a corrente de comércio (importações mais exportações) dos mesmos países. A corrente de comércio coreana é quase o triplo da brasileira, sendo que, em 1980, eram praticamente idênticas – no Brasil era US\$ 45 bilhões e na Coréia, cerca de US\$ 40 bilhões.

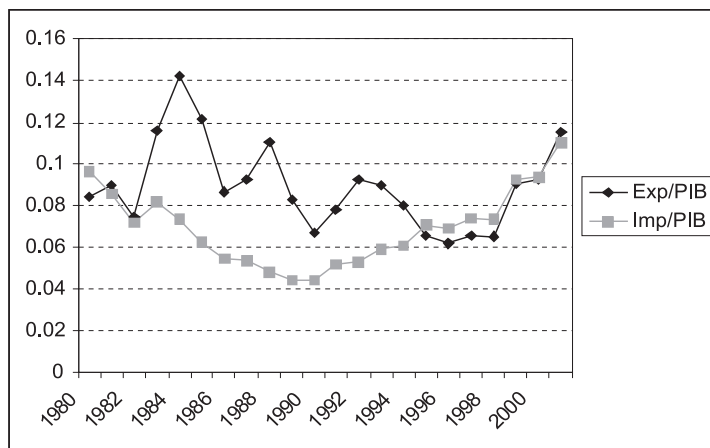
Gráfico 2: Corrente de comércio (US\$ bilhões)



Fonte: Organização Mundial do Comércio.

O crescimento de exportações e importações foi superior ao crescimento do PIB nos países asiáticos. Assim, na Coréia, o coeficiente de importações em relação ao PIB, que era de 9% em 1960, chegou a 35% em 1990; em Taiwan, foi de 15% para 40% no mesmo período. No Brasil, como mostra o próximo gráfico, essa relação era de 10% em 1980, caiu ao nível mínimo de 4% em 1990, voltando, nos últimos anos, para a casa dos 11%. As exportações tiveram comportamento semelhante, tendo caído menos na década de 80.

Gráfico 3: Brasil – Exportações e importações como proporção do PIB



Fontes: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Secretaria de Comércio Exterior (MDIC/Secex) e Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

A diferença entre os graus de abertura dos países das duas regiões tem uma consequência fundamental, qual seja, os benefícios da integração à economia mundial, que vão além da troca via comércio. A integração das economias asiáticas foi muito além do comércio, uma vez que sua associação com empresas estrangeiras (*networking* com empresas norte-americanas e japonesas) e, principalmente, a produção voltada para a exportação a países avançados (EUA, Japão e Europa) geraram efeitos dinâmicos, em particular, a incorporação continuada de novas tecnologias e introdução de novos produtos.

Nas economias latino-americanas, não obstante a participação de empresas estrangeiras, a produção sempre esteve voltada para dentro dos países. Os padrões de tecnologia, qualidade e diversidade dos produtos ficaram limitados não apenas pelo nível de renda, mas, principalmente, pela ausência de compromisso com exportações. Tal ausência nada tinha a ver com o viés anti-exportador da “cultura empresarial brasileira”, mas, sim, com a concepção do processo que era voltado para dentro, para a substituição de importações.

Nos países asiáticos, até pela ausência de recursos naturais e pela existência de vantagens comparativas em *non-tradables* (mão-de-obra barata e relativamente educada), as importações eram necessárias e as exportações, portanto, cumpriam o papel de “pagar” pelos insumos externos.

No fim das contas, o que se observa é um grau de integração das economias asiáticas à economia internacional – não apenas via comércio, mas, principalmente, através de investimentos intrafirmas –, que é muito maior que das economias latino-americanas. Isso se deu em um ambiente de forte deslocamento da “fronteira tecnológica” nos países ricos e descentralização da produção mundial (devido à queda dos custos de comunicação e transportes), deixando as economias latino-americanas relativamente isoladas do processo. Só na década de 90 houve um avanço da abertura, mas, como se viu nos números apresentados, foi um avanço ainda reduzido, em relação a países asiáticos.

Um caso interessante é o da indústria de discos rígidos, cuja produção foi praticamente toda transferida para países asiáticos, em particular, Cingapura. Enquanto a concepção e o R&D permaneceram em Silicon Valley, a produção de pequenas empresas produtoras de discos se transferiu para Cingapura. Inicialmente, a mão-de-obra barata e relativamente educada foi um fator de atração de investimentos. “Férias tributárias” também tiveram papel importante. Aos poucos, as vantagens de conglomeração passaram a ser determinantes para a expansão das empresas no país. A abertura das economias asiáticas e as facilidades de logística tiveram um papel importante. O tamanho do mercado doméstico jamais foi um fator significativo nessa transferência. Hoje, a indústria está totalmente sedimentada, com todas as vantagens requeridas na Ásia. Ao contrário do que se imagina, devido a essa longa história e à criação de vantagens de escala e conglomeração, deslocar um pedaço dessa indústria para o Brasil requereria muito mais que políticas tributárias de atração de investimentos.

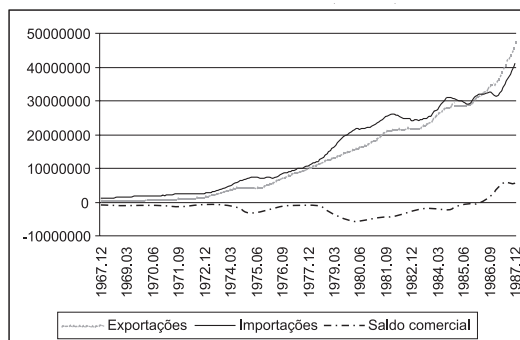
O curioso da história dos discos rígidos é que, na época em que a produção se concentrava nos EUA e no Japão, a década de 70, o Brasil era o único país em desenvolvimento a produzi-los. Mas, no início dos anos 90, todas as empresas tinham deixado o Brasil. As razões para isso, apontadas por vários autores, foram o elevado grau de protecionismo e a busca de autonomia tecnológica resultantes das leis de informática. Ao longo do tempo, os produtos foram ficando muito caros e perdendo qualidade (cf. McKendrick et al, 2000:235-37; Luzio, 2000: 91-2, citado por McKendrick et al., 2000).

Vários autores consideram o sistema de substituições de importações uma das causas da estagnação das economias latino-americanas mais fechadas, como o Brasil e a Argentina, nas décadas de 80 e 90 (cf. Krugman e Obstfeld, 2000: 260; Lindsey, 2002: 107).

Um último dado sobre abertura é relevante: nenhum dos países que adotaram PIs e abriram sua economia – isto é, os países asiáticos e, na América Latina, o México – fizeram-no com o objetivo de gerar elevados superávits comerciais. Eles o fizeram como parte de uma estratégia de desenvolvimento. De fato, alguns países, como Coréia e Cingapura, têm superávits comerciais pequenos, da ordem de US\$ 9 e US\$ 6 bilhões, respectivamente, e o México tem um déficit de US\$ 9 bilhões.

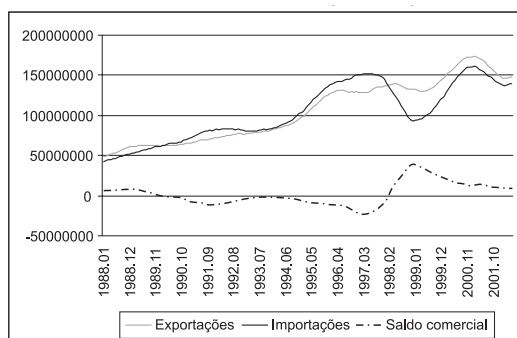
Os gráficos a seguir mostram que, em grande parte do período iniciado em 1967, as importações superaram as exportações na Coréia. Os saldos foram ininterruptamente negativos entre 1967 e 1985 e, depois, entre 1989 e 1998.

Gráfico 4a: Saldo comercial na Coréia do Sul (1967-87)



Fonte: Banco Central da Coréia do Sul.

Gráfico 4b: Saldo comercial na Coréia do Sul (1988-2001)



Fonte: Banco Central da Coréia do Sul.

3.2. Investimento e poupança

O segundo condicionante do sucesso de PIs são os níveis de investimento e poupança. É bem sabido que os determinantes de ambos são diferentes, mas que os dois são igualmente necessários para a obtenção de taxas elevadas de crescimento econômico. O argumento, atribuído a Keynes, segundo o qual “o investimento gera sua própria poupança”, sem pressionar a inflação ou a conta corrente do BP, e que é verdadeiro quando há capacidade ociosa, perde inteiramente sua validade teórica, quando transferido para uma discussão sobre crescimento de longo prazo. Igualmente, o crédito não substitui a poupança, apenas alavanca o investimento. A poupança relevante para o processo de crescimento é o de “não-consumo”, que tem a ver com a decisão de consumir ou poupar, e não com a decisão dos bancos de emprestar.

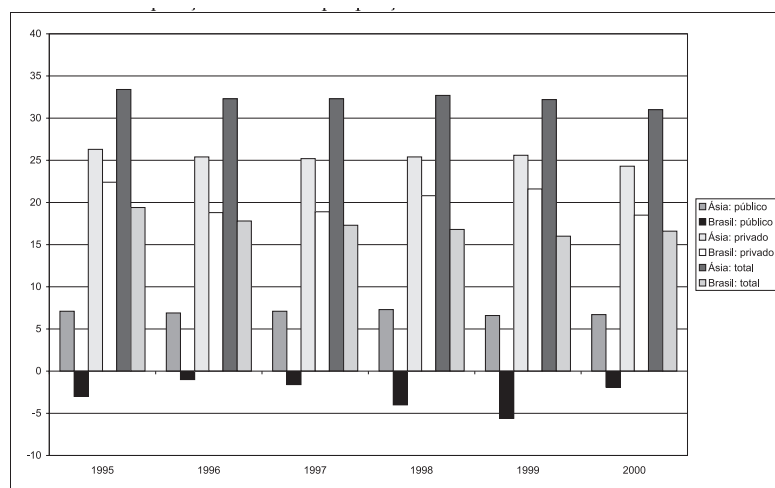
Elevados níveis de investimento requerem elevados investimentos estatais (vide União Soviética nos anos após a Segunda Guerra, ou o Brasil nos anos 70), ou um ambiente propício ao investimento privado, ou, então, os dois. Esse ambiente é caracterizado por estabilidade macroeconômica (prudência fiscal e preços estáveis), política e institucional (regras claras e estáveis), existência de um sistema tributário que não penalize o investimento e de um mercado de capitais desenvolvido. Afora isso, na ausência desse último ingrediente, subsídios creditícios e fiscais podem favorecer o investimento de setores específicos. Evidentemente, o uso de subsídios sem a “chancela” de mercados contestáveis pode levar a investimentos inviáveis e ineficientes, como vários processos de abertura econômica na América Latina e Leste Europeu têm demonstrado.

A poupança, por sua vez, depende da poupança pública, dos condicionantes da poupança privada (familiar e corporativa) e do acesso a capitais externos. Esse não é o espaço adequado para apresentar um *survey* sobre os determinantes e os condicionantes desses três componentes da poupança. Basta dizer que a poupança privada move-se muito lentamente e é afetada pelo sistema tributário (penalizar a poupança é pernicioso), que a poupança pública depende crucialmente dos sistemas de gastos e previdenciário, e que os capitais externos tendem a se mover pelos mesmos condicionantes ambientais condizentes com elevadas taxas de investimento.

As taxas de investimento e poupança nos principais países asiáticos são muito mais elevadas que na América Latina, inclusive o Brasil. Em

relação ao PIB, o nível de investimento na Coreia, Taiwan e Cingapura está entre 30% e 40% (cf. Rodrik, 1995; e Krugman, 1994:72). A taxa de poupança doméstica é da mesma ordem de magnitude, como mostra o gráfico abaixo. No Brasil, a poupança doméstica, como proporção do PIB, está na casa dos 16%. Interessante notar nesse gráfico que a poupança do setor público nos países asiáticos está na casa dos 7% do PIB, enquanto no Brasil, nos anos recentes, ela tem sido negativa.

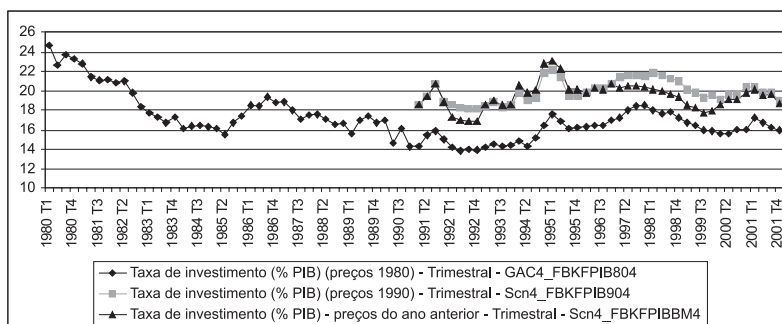
Gráfico 5: Composição da taxa de poupança



Fontes: IBGE e FMI (World Economic Outlook, Outubro 2001)

No Brasil, a taxa de investimento, em 1980, estava na casa dos 25%. Desde então, caiu, atingindo 14% na primeira metade dos anos 90, recuperando-se, depois, para atingir níveis que variam entre 16% e 20%. Note-se que a diferença entre as taxas de poupança doméstica (16%) e as medidas maiores de taxa de investimento (que chegaram a 22% nos finais dos 90) é coberta pela poupança externa.

Gráfico 6: Brasil, Taxa de investimento como proporção do PIB



Fonte: IPEADATA.

Vários autores, dentre os quais se destacam Krugman (1995), Krugman e Obstfeld (2000) e Rodrik (1994, 1995, 1999), atribuem às elevadas taxas de investimento e poupança – muito mais que a políticas discricionárias, ou PIs – o sucesso das economias asiáticas. Rodrik (1995: iv-v), por exemplo, afirma o seguinte:

“O aumento real na lucratividade relativa das exportações dos anos 60 é pequeno [Coréia do Sul e Taiwan], em relação ao aumento fenomenal das exportações (...) Argumento que a orientação da exportação na Coréia do Sul e em Taiwan, em larga medida, possa ter sido resultado do aumento da propensão a investir, provocada pelo aumento da produtividade de investimento (...) [Nessas economias, durante os anos 1960], a indústria de capital doméstico é deficientemente desenvolvida. Os bens de capital são majoritariamente importados. Conseqüentemente, um aumento no investimento se torna possível apenas através de um aumento da importação.”⁸

⁸ No original: “The actual increase in the relative profitability of exports in the 1960’s is small [South Korea and Taiwan] in relation to the phenomenal increase in exports... I argue that export orientation in South Korea and Taiwan may have been the product in large part of an increase in the propensity to invest, brought about by a rise in the profitability of investment (...) [In these economies in the 1960’], the domestic capital industry is poorly developed. Capital goods are mostly imported. Consequently an increase in investment becomes possible only through an increase in imports.”

Evidentemente, esta é uma interpretação, e pode ser contestada. Independente dessa, entretanto, é certo que maior crescimento no Brasil, com ou sem PIs, requer taxas de investimento e poupança muito mais elevadas que aquelas observadas nos últimos anos.

A elevação da taxa de investimento requer o desenvolvimento de um ambiente institucional, regulatório, econômico e político estável. A redução da taxa de juros para os tomadores finais, a reformulação do sistema tributário e o desenvolvimento do mercado de capitais são medidas concretas para incentivar o investimento.

Por sua vez, é sabido que aumentar a propensão do setor privado a poupar é muito difícil, especialmente no Brasil, onde a relação entre crédito e PIB é tão baixa. Em situação de normalidade, as famílias consumirão mais, e não menos, como proporção da sua renda. No longo prazo, uma nova rodada de reforma da previdência talvez redunde em elevação da poupança. Mas, no curto prazo, não se conhecem políticas de mercado capazes de reduzir a propensão a consumir.

A poupança agregada no Brasil tem se mantido em torno de 21%, desde 1995. Note-se que, a despeito do superávit primário do setor público acima de 3% do PIB em 2000, a poupança do setor público foi negativa em 1,9%. A taxa de poupança privada caiu ao longo dos anos recentes devido à estabilização, que eliminou a poupança forçada e ensejou o aumento do crédito.

Tabela 2: Poupança - % do PIB

Tabela 2: Poupança - % do PIB						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Doméstica	19,5%	17,8%	17,4%	16,9%	15,9%	17,2%
Pública	-3,0%	-1,0%	-1,6%	-4,0%	-5,6%	-1,9%
Privada	22,4%	18,8%	18,9%	20,8%	21,6%	19,1%
Externa	2,8%	3,1%	4,1%	4,3%	4,5%	4,5%
Total	22,3%	20,9%	21,5%	21,2%	20,4%	21,7%

Fonte: IBGE

Supondo-se estável a poupança privada, uma redução hipotética da poupança externa de dois pontos percentuais do PIB exigiria uma elevação simétrica da poupança pública. Ou seja, em 2000, por exemplo, para manter a taxa agregada em 21,7%, o setor público deveria apresentar poupança zero, equivalente, grosso modo, a um superávit primário de 5,5% do PIB.

Mais que isso, com uma taxa de poupança agregada de 21% e elevação da produtividade total de fatores da ordem de 1,5% ao ano – nível médio da segunda metade dos anos 90, e *record* em nossa história –, o produto potencial crescerá à taxa anual de 3,6%. O que significa dizer que, para crescer mais que isso, digamos 4,5%, a taxa de poupança deveria ser da ordem de 25%, quatro pontos percentuais acima da média dos anos 1995-2000. Nesse caso, uma redução da poupança externa em dois pontos do PIB requereria um aumento de seis pontos do PIB da poupança doméstica. Com propensão à poupança privada estável, o superávit primário deve ser de 8% do PIB.

As propostas de PI para reduzir o déficit externo esbarram no limite de poupança do país. A PI pode incentivar investimentos, na ausência de algumas das condições mencionadas anteriormente, e seu objetivo pode ser elevar a produtividade e o crescimento econômico. Mas, sem lidar com a restrição de poupança, fatalmente haverá pressões inflacionárias, ou o volume de poupança externa deverá manter-se elevado. Por isso, a adoção de PIs, isoladamente, para elevar saldos comerciais, é inconsistente com o equilíbrio macroeconômico. Salvo se houver uma folga fiscal muito maior.

Dito de outra forma, os números citados na última tabela apresentada sugerem que o objetivo de reduzir o déficit externo não pode estar divorciado de uma análise das possibilidades para elevar a taxa de investimento e poupança domésticos, em particular, do setor público.

4. Retórica e fatos sobre dois temas de PI

No debate sobre PI, há dois argumentos que surgem com frequência. Em ambos os casos, recomenda-se a elevação do “grau de manufatura” das exportações brasileiras, seja para lidar com a deterioração dos termos de trocas das *commodities* (agrícolas ou industriais), seja para aumentar o valor adicionado das exportações. A seguir examinamos o suporte empírico dos dois argumentos.

4.1 Prebisch e a hipótese de deterioração dos termos de troca

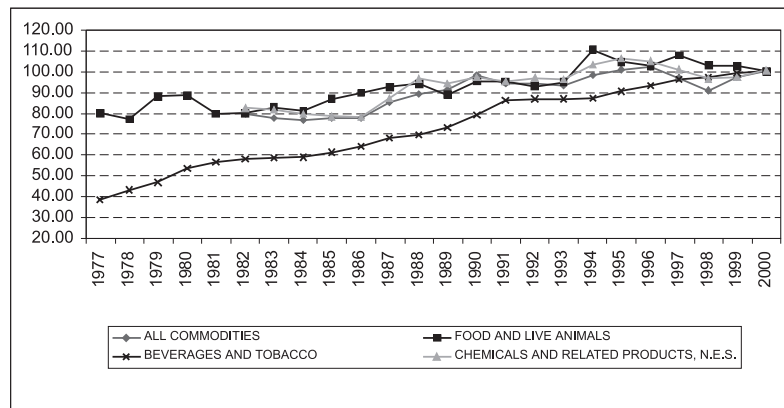
A hipótese de Prebisch tem sido motivo de extensa literatura.⁹ A análise empírica, entretanto, não é conclusiva. Essencialmente, a con-

⁹ Ver Williamson, J. e Hadass, Y. [2001].

clusão é que tudo depende dos períodos, dos países e dos produtos específicos estudados.

Em face desses argumentos, é relevante conhecer o comportamento dos preços internacionais ao longo do tempo. Para tanto, examinamos os preços de importação em dólares correntes dos EUA, tal como reportado pelo *Bureau of Labor Statistics*. A hipótese de Prebisch diria que os preços de bens primários (alimentos, bebidas e tabaco, e semi-elaborados de matérias-primas) devem cair em relação aos preços de manufaturados.

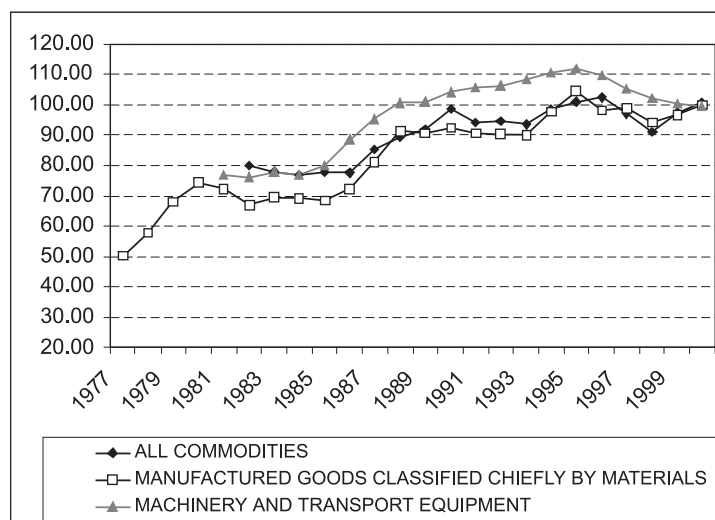
Gráfico 7: Preços de importações dos EUA (dólares correntes)



Fonte: *Bureau of Labor Statistics*, elaboração do autor.

O Gráfico 7 mostra que os preços de alimentos e produtos químicos cresceram em linha com o índice médio de preços de importação (*all commodities*), em torno de 20% entre 1982 e 2000. Crescimentos bem acima da média tiveram os produtos de bebidas e tabaco (73%).

Gráfico 8: Preços de importações dos EUA (dólares correntes)



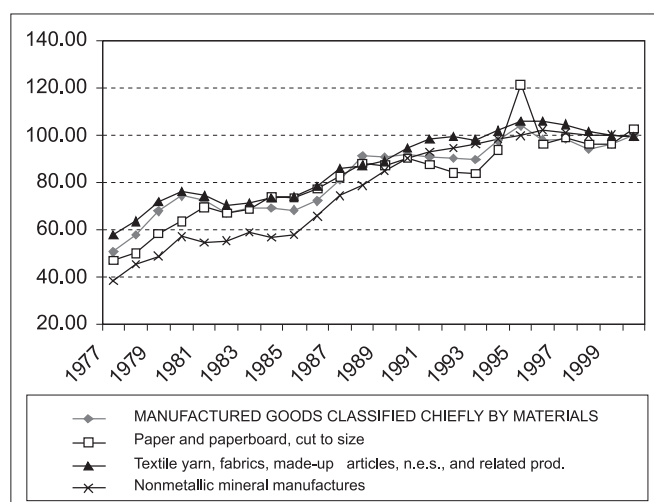
Fonte: *Bureau of Labor Statistics*, elaboração do autor.

O Gráfico 8 mostra que os manufaturados “classificados por materiais”, onde se incluem *commodities* industriais (aço, papel, alumínio, madeira, etc.), tiveram crescimento semelhante à média e às máquinas e equipamentos de transporte, onde estão os bens de informática, eletroeletrônicos, e de capital.

Não há, portanto, diferença marcante entre os preços de importação dos diferentes grupamentos de produtos. Sobressaem apenas bebidas e tabaco crescendo acima da média. Mas, em particular, o preço médio de máquinas e equipamentos de transportes não cresceu mais do que o preço de alimentos.

Como se vê no Gráfico 9, dentre os manufaturados classificados por materiais, chama atenção, entre 1982 e 2000, o crescimento muito acima da média de bens como têxteis (41%), papel e papelão (54%) e manufaturados de minerais não metálicos (79%). Esse é um dado interessante, pois, usualmente, esses são vistos como produtos “tradicionais”, cujos preços relativos caíam ao longo do tempo.

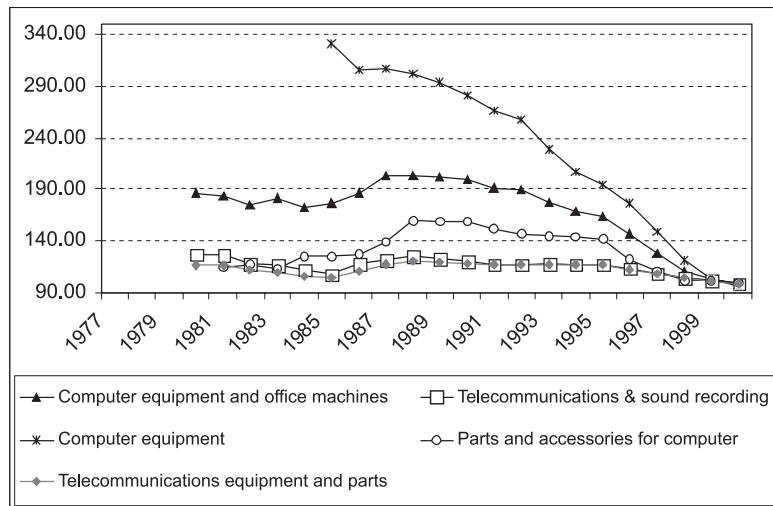
Gráfico 9: Preços de importações dos EUA (dólares correntes)



Fonte: *Bureau of Labor Statistics*, elaboração do autor.

Comportamento divergente tiveram os preços dos bens de informática, eletroeletrônicos e telecomunicações. Todos eles caíram nos últimos vinte anos. No Gráfico 10, nota-se redução dos preços de equipamentos de computação e máquinas de escritório (-44% desde 1982), telecomunicação e gravação (-16%). Entre os subgrupos, destaca-se a queda dos preços de equipamentos de computação (-71% desde 1985). Essas quedas, é importante lembrar, se dão em face do aumento de 21% do índice médio de importações.

Gráfico 10: Preços de importações dos EUA (dólares correntes)



Fonte: *Bureau of Labor Statistics*, elaboração do autor.

Esses dados indicam que as máquinas e equipamentos de escritório e telecomunicações tiveram uma significativa redução dos seus preços relativos, inclusive em relação a produtos primários, manufaturas tradicionais e alimentos.

Há, sim, produtos manufaturados cujos preços cresceram muito acima da média. Exemplos são produtos óticos (66%), produtos medicinais e farmacêuticos (90%) e máquinas especializadas para indústrias particulares (81%). Tais produtos, em geral, são fabricados em países do G7. Esses, e não os produtos eletroeletrônicos, confirmam a hipótese de Prebisch.

4.2. Incentivos a setores de elevado valor agregado

Há outra tese na linha da promoção de exportações, segundo a qual deve-se incentivar as indústrias produtoras de bens com elevado valor adicionado e intensivos em novas tecnologias. Um argumento por trás das propostas de políticas de atração de investimentos nos setores de bens de informática, eletroeletrônicos e telecomunicações é que essas são indústrias cuja produção agrega valor, seja pelo uso intensivo de mão-de-obra qualificada, seja pelo elevado conteúdo tecnológico.

Argumento semelhante foi usado por alguns economistas norte-americanos, para quem a forma de elevar a renda *per capita* do país seria incentivando investimentos em setores com elevado valor agregado por trabalhador.¹⁰ Paul Krugman disputou esse argumento mostrando que os produtos eletrônicos – que, tal como hoje no Brasil, representavam aquele aos quais se deveria incentivar – tinham valor agregado, por trabalhador, semelhante à média da manufatura americana (US\$ 64 mil por ano em 1988). Os setores com maior valor agregado por trabalhador eram cigarros (US\$ 488 mil), refino de petróleo (US\$ 283 mil), automóveis (US\$ 99 mil) e aço (US\$ 97 mil).¹¹

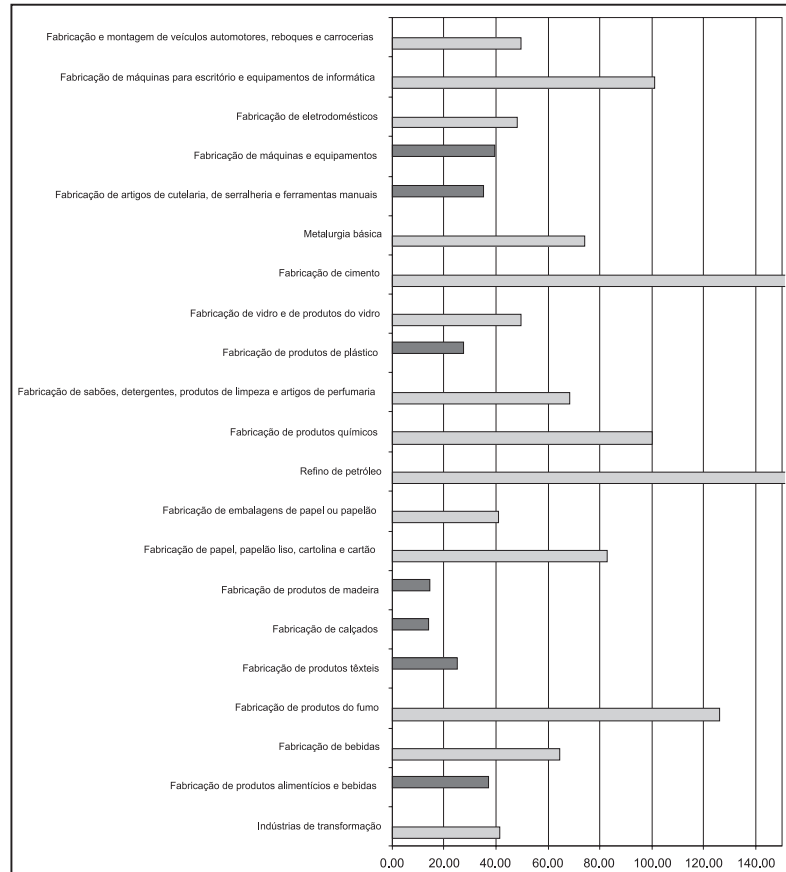
Uma análise dos dados brasileiros, usando a *Pesquisa Industrial Anual do IBGE*, de 1999, mostra resultados semelhantes. No Brasil, a média de valor adicionado por trabalhador empregado no setor manufatureiro é R\$ 41 mil por ano. No setor de fabricação de máquinas e equipamentos é R\$ 39,5 mil, na produção de eletrodomésticos R\$ 48 mil, de veículos automotores R\$ 49,6 mil. Os setores com maior valor agregado por trabalhador são refino de petróleo (R\$ 483,9 mil), fabricação de cimento (R\$ 157,8 mil), produtos químicos (R\$ 100 mil), produtos de fumo (R\$ 85,4 mil), papel e papelão (R\$ 82,8 mil) e metalurgia (R\$ 74,3 mil).

A razão para que setores como refino de petróleo, cimento, químicos, fumo, papel e metalurgia apresentem alto valor agregado por trabalhador é a elevada relação entre capital investido por trabalhador. Como, na média, os setores devem apresentar retorno sobre capital semelhante, aqueles com maior aporte de capital por trabalhador devem, também, ter a maior margem por trabalhador empregado. O oposto é verdade para os setores intensivos em trabalho que, para remunerar o capital, podem ter margens mais baixas por trabalhador ocupado.

¹⁰ Ver Magaziner I. e Reich, R., 1983.

¹¹ Ver Paul Krugman, 1994a; e Krugman, 1987.

Gráfico 11: Valor agregado por trabalhador



Fonte: *Pesquisa Industrial Mensal*, IBGE, 1999; elaboração do autor.

Esses dados põem em dúvida a tese do incentivo aos setores com elevado valor agregado. Primeiro, porque os setores com essa característica não são aqueles usualmente mencionados nas propostas de política industrial. Vale dizer, não são os setores eletroeletrônicos e de informática, por exemplo. Por esse critério, os setores a serem incentivados seriam refino de petróleo, cimento, produtos químicos, produtos de fumo, papel e papelão, e metalurgia. Por feliz coincidência, setores em que o Brasil tem vantagens comparativas, por serem intensivos em recursos naturais, e, portanto, dispensarem subsídios.

Mas há também razões de natureza teórica para questionar os estímulos a setores com elevado valor agregado. A idéia de que o aumento relativo da produção desses setores aumentaria o emprego, por exemplo, é enganosa. Tome-se um dado volume de recursos (públicos e privados) a ser investido no setor produtivo. Suponhamos que a decisão seja por privilegiar os setores com elevado valor agregado por trabalhador empregado. Esses setores são, como visto, aqueles com maior relação entre capital investido e trabalhador empregado. Sendo assim, se o valor dos recursos é finito, a geração de empregos é menor, e não maior, quando se incentiva setores com alto valor agregado.

Outro argumento é que o aumento da produção de bens com alto valor agregado traria maior receita de exportações. O ponto básico é que maior elaboração ou manufatura de matérias-primas elevaria o valor exportado. Se isso fosse verdade e, portanto, lucrativo, a pergunta é: por que as empresas não fazem os investimentos? Há duas respostas possíveis. A primeira é que os investimentos não são lucrativos sem subsídios, o que significa dizer que, em determinados setores, a indústria brasileira não é competitiva para manufaturar matérias-primas a partir de certo ponto da cadeia produtiva. Isso, evidentemente, não pode ser generalizado, pois no Brasil são manufaturados aviões e automóveis, bens de alta tecnologia. Talvez, em alguns casos, os custos de logística não justifiquem a manufatura no país de origem.

A segunda resposta é que o custo Brasil (infra-estrutura, juros e tributos) é elevado, reduzindo a competitividade dos produtos brasileiros. Mas esse é um “custo horizontal”, vale para produtos em qualquer segmento da cadeia produtiva. Sendo assim, para um dado volume de incentivos fiscais, a escolha não deve recair sobre o grau de manufatura ou elaboração dos bens a serem exportados, mas, sim, sobre aqueles bens com maiores vantagens comparativas, seja qual for o segmento da cadeia em que se encontrem.

5. Uma análise do setor de eletroeletrônicos

Muito se tem escrito sobre o crescimento do déficit comercial do setor de eletroeletrônicos no Brasil. Uma das causas desse movimento seria a hipótese de Prebisch. Os eletroeletrônicos, incluídos entre as manufaturas de última geração, teriam seus preços relativos crescendo em face das exportações de produtos agropecuários. Como se viu aci-

ma, isso não se verifica quando se examina o conjunto das importações dos EUA.

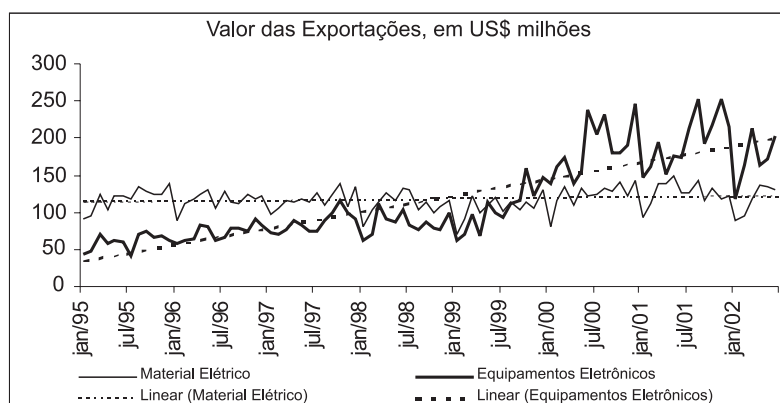
No Brasil, comparando-se os anos de 1995 e 2001, enquanto o índice de preços de nossas exportações agropecuárias caiu 24,2%, aquele para importações de materiais elétricos e equipamentos eletrônicos caiu, respectivamente, 20,4% e 14,2%. A perda de preços relativos não tem se mostrado significativa, especialmente no caso de materiais elétricos, que têm mais peso nas importações.

Tabela 3: Variação acumulada entre 1995 e 2000

	Exportação			Importação		
	Preço	Qtde.	Valor	Preço	Qtde.	Valor
Material Elétrico	-13,1%	21,7%	5,8%	-20,4%	137,9%	89,3%
Equipamentos Eletrônicos	5,1%	212,7%	228,6%	-14,2%	69,5%	45,4%
Agropecuária	-24,2%	273,1%	182,7%	-22,4%	-28,5%	-44,5%

Fonte: FUNCEX; elaboração do autor.

Gráfico 12

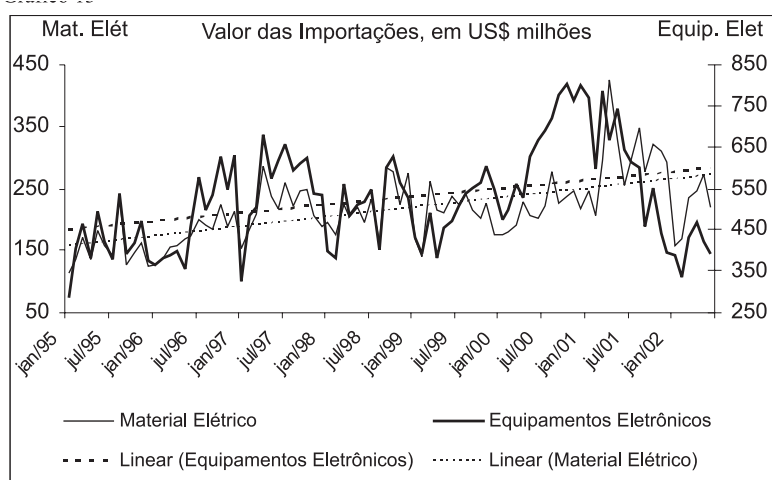


Fonte: FUNCEX; elaboração do autor.

Outro motivo de preocupação seria a rápida difusão de produtos eletroeletrônicos à raiz da expansão do setor de telecomunicações. Ao examinarmos as quantidades transacionadas, vemos que, de fato, as

importações cresceram muito: 137% no caso de material elétrico e 69,5%, no de equipamentos eletrônicos. Interessante notar, entretanto, que o *quantum* exportado de equipamentos eletrônicos cresceu ainda mais, 212,7%. No caso de material elétrico, cresceu apenas 21,7%.

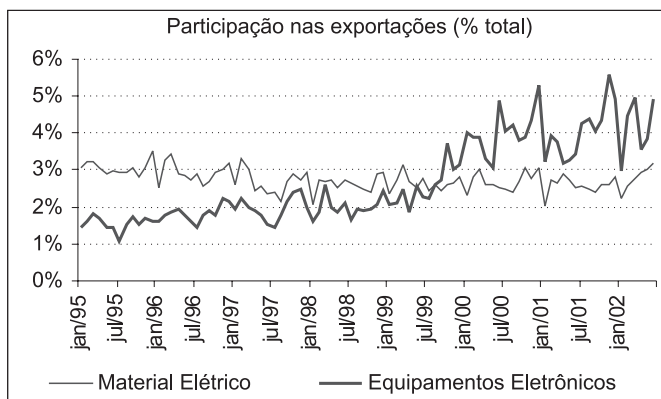
Gráfico 13



Fonte: FUNCEX; elaboração do autor.

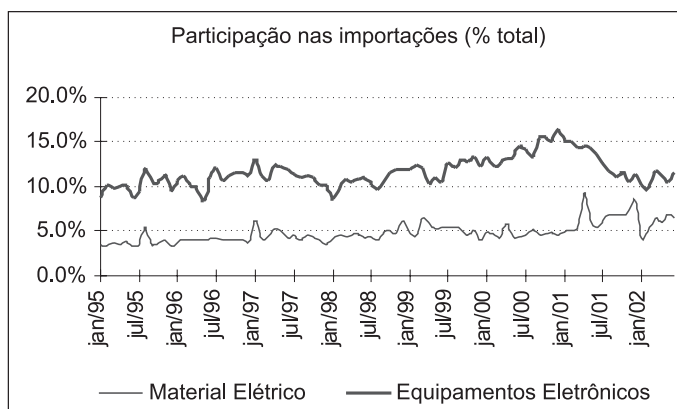
O crescimento do valor das exportações totais supera o crescimento das importações: as primeiras crescem 80% e as segundas, 60%, entre 1995 e 2000. Ainda assim, o déficit do setor cresceu por ser maior o nível inicial de importações *vis-à-vis* o das exportações. Com efeito, somando-se as importações totais do setor, elas vão de US\$ 6,8 bilhões, em 1995, para US\$ 11 bilhões, em 2001. As exportações vão de US\$ 2,1 para US\$ 3,9 bilhões. O déficit cresce de US\$ 4,7 para US\$ 7,0 bilhões.

Gráfico 14



Fonte: FUNCEX; elaboração do autor.

Gráfico 15



Fonte: FUNCEX; elaboração do autor.

Interessante notar também que tem crescido a participação das importações e exportações de eletroeletrônicos nas respectivas pautas. A primeira foi de 14,4% para 16,6%, entre 1995 e 2002 (jan-jun), e a segunda, de 4,5% para 7,0%.

O conceito de “déficits setoriais” é discutível. Com base nas noções de vantagens comparativas e especialização, preconizadas pela literatura sobre comércio internacional, é razoável os países terem déficit em alguns setores e superávits em outros. Em todo caso, é verdade que o

déficit do setor de eletroeletrônicos cresceu. Mas há atenuantes. Primeiro, ainda que partindo de uma base menor, as exportações têm crescido mais que as importações. Segundo, o *boom* de telecomunicações passou e, por isso, deve cair a demanda de bens importados, ou pelo menos sua participação na pauta. De fato, a participação de equipamentos eletrônicos na pauta de importados, que atingiu o máximo em 2000, voltou ao patamar de 1995. Em face dessas tendências, é possível que os prognósticos mais pessimistas sobre o déficit do setor não se confirmem.

É de se notar que a abertura comercial, o crescimento da demanda doméstica e a necessidade de interação com produtores internacionais foram importantes para a expansão das exportações de equipamentos. Ao contrário do que muitas análises fazem crer, com o crescimento do comércio interfirmas e a redução dos custos de transporte e comunicação, é a abertura, e não a proteção a um determinado setor, o que aumenta suas exportações.

6. Políticas industriais no Brasil

Ao contrário do que comumente se diz, o Brasil tem uma política industrial. A estrutura tarifária e tributária é muito discricionária e, pelo lado do crédito, o BNDES empresta volumes expressivos a taxas subsidiadas anualmente. Em 2001, foram feitos empréstimos no valor de R\$ 26 bilhões a juro real de cerca de 5% ao ano (TJLP mais taxas de risco e administração, deflacionado pelo IGP-M), sem risco cambial. O total de empréstimos, entre 1995 e 2001, soma cerca de R\$ 130 bilhões. Esses recursos são direcionados a grandes, médias e pequenas empresas de todos os setores. Além disso, estados e municípios concedem incentivos específicos, doando terrenos e isentando empresas de impostos.

O BNDES fez importantes operações de crédito voltadas para setores de infra-estrutura – construção, energia elétrica, transporte e telecomunicações – que, no acumulado entre 1995 e 2001, somam R\$ 45 bilhões (em reais correntes).

Ainda assim, permanece a demanda pelo aumento de gastos fiscais com políticas de incentivo à produção e atração de investimentos externos, além da manutenção da proteção seletiva de alguns setores. Essa demanda nos remete à história recente, na qual vários setores e regiões do país receberam estímulos fiscais e proteção, e, nem por isso, devolveram, na forma de externalidades, o resultado desejado. Alguns exemplos são úteis.

Começamos com a indústria naval que, durante anos, recebeu, e ainda recebe, subsídios do Fundo de Marinha Mercante via BNDES e, não obstante, minguou até praticamente desaparecer.

O segundo exemplo é o da reserva de mercado da informática, que atrasou a entrada do Brasil na onda das novas tecnologias, reduzindo em alguns pontos percentuais o crescimento de nossa produtividade e do PIB. Temos ainda a nova versão da Lei de Informática que, de forma branda, repete o erro da antiga, ao resguardar o produtor final com elevada proteção efetiva, em detrimento de todos os demais setores da economia que utilizam a informática conjugada às telecomunicações para tornarem-se mais produtivos.

Mais recentemente, temos o caso do regime automotivo, que estabeleceu incentivos fiscais e elevadas tarifas de importação, bem como concessão de créditos subsidiados para empresas montadoras de veículos – o BNDES destinou cerca de 17% de seus empréstimos ao setor de transportes entre 1998 e 2001, um valor acumulado de R\$ 14 bilhões. Mais que isso, vários estados isentaram ou prorrogaram o pagamento de ICMS para as montadoras. Hoje, temos uma capacidade ociosa na indústria de 50%.

Por último, temos a Zona Franca de Manaus, com benefícios tributários que a tornam um “país à parte”, embora as empresas que lá estão sejam as mesmas do resto do Brasil. Como se sabe, nem com todos os benefícios se desenvolveu um *cluster* industrial e, menos ainda, tecnológico em Manaus. Exemplo claro de que a produção, em si, não gera externalidades na forma de capacitação tecnológica, nem efeitos em cadeia.

A PI no Brasil não só existe como, evidentemente, tem um custo fiscal. Essas e outras políticas de fomento ao setor produtivo custaram em 1999 (sem considerar os incentivos estaduais) os seguintes valores:

Tabela 4:

<i>Em bilhões de Reais</i>	
Indústria naval	0,95
Regime automotivo (federal)	1,11
Lei de Informática	0,53
Zona Franca de Manaus	3,15
BNDES (subsídio ¹²)	3,64
PROEX	0,82
<i>Total</i>	<i>10,20</i>

Fonte: "Orçamento de Renúncias Fiscais e subsídios da União",
Ministério da Fazenda, dezembro de 2000.

Para efeito de comparação, vale a pena notar que o valor total dos subsídios supera o orçamento do SUS (Sistema Único de Saúde). Esses números fazem refletir sobre a alegação de que o Brasil não tem uma PI, ou de que essa deve ser mais agressiva, principalmente frente a outras prioridades sociais e à elevada carga tributária.

7. Notas conclusivas

Esse trabalho reconhece a validade teórica dos argumentos a favor de PIs como instrumentos de desenvolvimento econômico. Mas procura mostrar que há condicionantes para o seu sucesso. Em particular, ao se examinar as experiências brasileira e as asiáticas, chamam atenção duas diferenças marcantes, com efeitos sobre os desempenhos dos dois grupos de países.

Em primeiro lugar, as economias asiáticas são muito mais abertas e integradas à economia internacional, sendo muitas de suas empresas, inclusive, participantes do *network* de empresas transnacionais que exportam para os países desenvolvidos. Isso lhes oferece acesso contínuo a novas tecnologias e a novos produtos. O fato de exportarem produtos cuja demanda tem elevada elasticidade-renda deve-se à sua integração ao comércio internacional. Já os países latino-americanos, com exceção do México, optaram por manterem-se voltados para dentro, com um

¹² Esse subsídio é calculado a partir da diferença entre o custo de oportunidade do Tesouro Nacional (SELIC) e o custo médio dos empréstimos do BNDES.

nível de abertura e integração internacional muito menor. Com isso, perdem contato com as redes de produção, distribuição e consumo internacional, com o que ficam sem aportes tecnológicos e corrente de comércio.

Ainda que a literatura teórica justifique a utilização de PIs, ela não destaca a geração de superávits comerciais como seus objetivos. Por sua vez, nenhum dos países que adotou PIs e abriu sua economia, isto é, países asiáticos e México na América Latina, o fez com o objetivo de gerar elevados superávits comerciais. Eles o fizeram como parte de uma estratégia de desenvolvimento.

Em segundo lugar, há marcadas diferenças entre as taxas de investimento e poupança nos dois grupos de países. As elevadas taxas de crescimento econômico dos países asiáticos estão associadas a taxas de poupança e investimento muito superiores às dos países latino-americanos. Os encargos com custeio do setor público no Brasil, por exemplo, inviabilizam há alguns anos a geração de poupança governamental. Por sua vez, a taxa de poupança do setor privado é muito baixa em comparação com países asiáticos. Já as taxas de investimento são baixas devido ao ambiente de instabilidade macroeconômica, às mudanças nas regras do jogo, e à ausência de um mercado de capitais desenvolvido.

Talvez o que diferencie os dois grupos de países não seja a adoção ou não de PIs. Afinal, o Brasil tem estruturas tarifária e tributária muito discricionárias, conta com um banco de desenvolvimento ativo e com recursos, e tem aplicado isenções tributárias nos estados. Estes são exemplos de PIs. O que mais chama atenção como fatores diferenciadores são exatamente os graus de abertura e as taxas de investimento e poupança. Daí porque as discussões sobre desenvolvimento econômico no Brasil não devessem dar tamanha ênfase para a necessidade de PIs, e sim para políticas de abertura seletiva da economia e iniciativas que pudessem aumentar a poupança e o investimento.

O trabalho também buscou destacar que alguns dos argumentos mais comuns na defesa de PIs – vale dizer, a hipótese de Prebisch e o elevado valor agregado do setor de eletroeletrônicos – têm respaldo empírico duvidoso. Daí porque se deve aprofundar as análises desses pontos, a fim de que a discussão seja melhor embasada.

O estudo destacou ainda o crescimento das exportações de eletroeletrônicos no Brasil, e de sua participação na pauta de exportações, colocando em dúvida os prognósticos mais alarmistas quanto ao crescimento do saldo comercial do setor.

Por fim, foi argumentado que o Brasil tem políticas industriais de diferentes tipos, inclusive com custo fiscal não desprezível, e que, portanto, a demanda de que o Brasil deveria voltar a ter PIs ativas deve ser examinada com especial zelo.

Referências bibliográficas

- FRAGA, A. “Política Industrial e Desenvolvimento”, *O Estado de São Paulo*, 2001.
- HIRSHMAN, A. *A Bias for Hope*. Yale, Yale University Press, 1971.
- IRWING, D. *Against the Tide: an intellectual history of free trade*. Princeton, Princeton University Press, 1996.
- KRUGMAN, P. “Targeted Industrial Policies: theory and evidence” em Salvatore, *The New Protectionist Threat to World Welfare*. Fordham University, 1987.
- KRUGMAN, P. *Rethinking International Trade*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1990.
- KRUGMAN, P. *Geography and Trade*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1991.
- KRUGMAN, P. [1994a] “Competitiveness: a dangerous obsession”, *Foreign Affairs*, 1994a.
- KRUGMAN, P. “Proving my Point”. *Foreign Affairs*, 1994c.
- KRUGMAN, P. “The Myth of Asian Miracle”. *Foreign Affairs*, 1994b.
- KRUGMAN, P. *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1996.
- KRUGMAN, P. e OBSTFELD, M. *International Economics*. Addison, Wesley & Longman, 2000.
- LINDSEY, B. *Against the Dead Hand: the uncertain struggle for global capitalism*. John Wiley & Sons, 2002.
- Magaziner I. e Reich, R. *Minding America’s Business*. Vintage Books, 1983.
- MCKENDRICK, D., Doner, R. & HAGGARD, S. *From Silicon Valley to Singapore*. Stanford, Stanford University Press, 2000.
- MARSHALL, A. *Principles of Economics*. London, MacMillan, 1920.
- MURPHY, R., Shleifer, A. e VISHNY, R. “Industrialization and the big push”, *Journal of Political Economy*, 1989.

- PIORE, M. & SABEL, C. *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. Basic books, 1984.
- PORTER, M. *Vantagem Competitiva*. Rio de Janeiro, Campus, 1986.
- RODRIK, D. *Getting Interventions Right: how South Korea and Taiwan grew rich*. NBER, 1994.
- RODRIK, D. *Trade Strategy, Investment and Exports: another look at East Asia*. Center for Economic Policy Research, 1995.
- RODRIK, D. *The New Global Economy and Developing Countries: making openness work*. Policy Essay, Overseas Development Council, 1999.
- SMITH, A. *The Wealth of Nations*. London, The Modern Library, 1776.
- VINER, J. *Studies in the Theory of International Trade*. Harper & Brothers Publishers, 1937.
- WILLIAMSON, J. e HADASS, Y. “Terms of Trade and economic performance 1870-1940”. *NBER*, 2001.

