

O difícil momento da indústria brasileira

Luiz Guilherme Schymura

Doutor em Economia pela FGV/EPGE

Um dos desdobramentos mais graves da atual crise econômica é a força com que a recessão atingiu a indústria de transformação, que já passava por uma fase difícil, de baixo crescimento e compressão de margens. A produção física da indústria de transformação caiu quase 20% entre fevereiro de 2013 e o mesmo mês de 2016. Tomando-se um horizonte mais amplo, a participação das manufaturas no PIB saiu de níveis acima de 18% na década de 70 para 11,4% atualmente. Na virada do milênio, a participação estava em torno de 14,5%, e ainda em 2011 era superior a 13%.

O Brasil destaca-se entre os países emergentes por ainda ter um parque industrial diversificado, que fabrica de calçados a aviões. Independentemente da interminável discussão sobre os méritos e deméritos de diferentes tipos de política industrial, há no país uma base de cadeias produtivas manufatureiras cuja construção consumiu grandes recursos financeiros e gerenciais do setor público. Daí, depende-se que os custos para

recuperar um parque industrial que sofre um encolhimento expressivo também são muito elevados.

Por conta disso, um dos desafios que qualquer governo terá nos próximos anos é o de reconstituir o tecido industrial – considerando aspectos relativos a seu papel na cadeia global, bem como a dinâmica de interação da indústria com o setor de serviços. Para tanto, é preciso partir de diagnósticos precisos e realistas sobre a crise que se abate sobre o setor por um longo período. No atual ambiente de disputa política polarizada, há uma tendência de se interpretar todos os acontecimentos sobre o prisma dos acertos e erros de política econômica dos grupos que disputam o poder. No momento, grande ênfase é dada ao que teria sido o fiasco da política de subsídios e desonerações com que o governo, no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, tentou se contrapor à crise manufatureira. Esse alegado equívoco é tratado em muitas análises como um fator importante da crise atual.

Um exemplo dessa política de suporte foi a atuação do Banco Nacio-



nal de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A título de ilustração, entre 2011 e 2015 o banco realizou R\$ 809,1 bilhões (a preços de dezembro de 2015) em desembolsos. Desse total, a indústria de transformação recebeu R\$ 261,2 bilhões (aproximadamente 27% do total). Como é bem sabido, o BNDES recebeu empréstimos do Tesouro de quase R\$ 400 bilhões desde 2009, que permitiram ao banco de fomento multiplicar seus financiamentos, inclusive para a indústria. Essa esca-

lada do *funding* do BNDES fez parte do conjunto de políticas que ganhou corpo em parte como reação anticíclica à crise global de 2008 e 2009, e em parte menor como ação mais assertiva de estímulos setoriais, com vistas a determinados objetivos estratégicos, como a formação das “campeãs nacionais” – transformação de grupos nacionais em *players* globais.

Da mesma forma, o governo abriu mão de R\$ 26,5 bilhões entre 2012 e 2015 com a desoneração da folha salarial de setores da indústria de transformação. Esse valor corresponde a 41% do total da desoneração, lembrando que a política teve como objetivo inicial apoiar as manufaturas intensivas em trabalho, mas acabou se estendendo para outros setores, muitos dos quais não industriais. É importante lembrar que esta era uma antiga reivindicação do segmento patronal. Outra frente foram os incentivos, por meio de redução de impostos ao consumo, às compras de automóveis e bens duráveis. No caso dos veículos, a redução de IPI significou perda de receitas tributárias superiores a R\$ 10 bilhões (preços de dezembro de 2015) entre 2012 e 2015.

Todas essas políticas tiveram forte apoio das entidades empresariais, e não aconteceram por acaso. Depois da forte retomada em 2010, a atividade voltou a se desacelerar de forma abrupta em 2011, e o governo tentou reavivá-la, com ênfase na combatida indústria de transformação, por meio de incentivos que não se voltaram só à demanda, como sustentam alguns críticos, mas que também tentaram atacar as questões dos custos de produção e de financiamento. Nesse sentido, é preciso citar também a política de barateamento do custo da energia

elétrica lançada em 2012, outra antiga bandeira de muitos empresários. Contudo, apesar do ativismo na política industrial, trabalhos do professor Carlos Rocca, do IBMEC, apontam retração forte na lucratividade do setor.

Diante da profundidade da atual crise econômica, e da abissal queda da indústria, todo esse conjunto de iniciativas – algumas das quais, como os empréstimos do Tesouro ao BNDES, começaram ainda no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva – é apontado como um dos

Um dos desafios que qualquer governo brasileiro terá nos próximos anos é o de reconstituir o tecido industrial, a partir de diagnósticos realistas

pilares da política econômica equivocada de Dilma, que teria sido a principal causa da debacle.

Porém, como já indicado, apenas parcialmente pode-se dizer que essas medidas corresponderam a uma estratégia econômica e de política industrial permanente, fruto das concepções ideológicas equivocadas do governo. Na verdade, em boa parte o que foi feito representou tentativas emergenciais de dar suporte a um setor considerado por muitos analistas





decisivo para o dinamismo econômico, e no qual uma crise crônica de custos cambiais, laborais, tributários e logísticos, que já vinha de longa data, começava a se transformar num mergulho agudo e alarmante.

De acordo com a CNI, nos 14 anos entre 1996 e 2011, o coeficiente de penetração das importações na indústria de transformação cresceu 2,2 pontos percentuais (p.p.), de 14,1% para 16,3%. Desse ponto até 2014, saltou mais 4,1 p.p., para 20,4%. Fica claro, portanto, que o

O que teria
acontecido com o
setor manufatureiro
se o governo brasileiro
tivesse assistido de mãos
cruzadas ao agravamento
da crise a partir de 2011?

processo de substituição de produção industrial doméstica por importada acelerava-se no momento em que as tão criticadas medidas de apoio do governo Dilma eram tomadas. Ainda que se considere que foram iniciativas equivocadas, é difícil ver nelas um caráter de capricho ideológico, sendo mais plausível pensar em reações tomadas no calor do momento, e com amplo apoio do setor produtivo, para tentar se contrapor à tendência desindustrializante que ganhava força.

Como seria sem ela?

É curioso, por outro lado, que poucos analistas tentem fazer o raciocínio contrafactual necessário para adequadamente julgar a política econômica voltada à indústria, da crise global até 2014: o que teria acontecido com o setor manufatureiro se o governo brasileiro tivesse assistido de mãos cruzadas ao agravamento da crise industrial a partir de 2011 (depois do mergulho profundo, mas seguido de rápida recuperação, de 2009)?

Não é absurdo imaginar que a indústria de transformação, vítima de pressões que pré-datam em muito a crise dos anos recentes, poderia hoje estar numa situação ainda pior. Uma objeção que alguns fariam a este argumento é de que, caso o governo tivesse praticado uma política econômica correta, segundo seus críticos, a atual crise seria de magnitude bem menor, o que pouparia também a indústria.

Mas há problemas na lógica do raciocínio acima. O principal é que, segundo reconhecem muitos dos principais críticos da política econômica da presidente Dilma, a atual crise econômica e industrial tem raízes muito mais profundas e que alcançam período histórico muito anterior aos quatro anos de 2011 a 2014.

A causa principal da gravíssima situação fiscal de hoje é o processo de aprofundamento democrático da sociedade brasileira – que criou pressões sobre o erário superiores à capacidade de o Estado recolher tributos – e restringiu o funcionamento saudável da economia. Este é um processo iniciado junto com a redemocratização, que tem o seu primeiro momento marcante com a promulgação da Constituição de 1988, a espinha dorsal do atual ar-

ranjo institucional da democracia brasileira. Muitas outras legislações e programas de governo desde então seguiram o espírito da Carta de 1988, estendendo direitos e promovendo a inclusão social. É verdade também que muito joio passou junto com o trigo, e privilégios e rendas descabidas proporcionadas pelo Estado a determinados grupos também surgiram e cresceram nesse período histórico.

O aumento da carga tributária legal e, posteriormente, o aumento da arrecadação acima do PIB no período do *boom* de *commodities* – por uma série de razões – acomodaram a expansão de despesas do Estado brasileiro, que veio na esteira da demanda do eleitorado, a cada pleito, pelas políticas de inclusão que pouco a pouco formaram a social-democracia tropicalizada do Brasil. Esta, por sua vez, com todos os seus defeitos e distorções, é uma grande conquista histórica da nossa jovem democracia.

A insustentabilidade fiscal dessa dinâmica sociopolítica só veio a se manifestar no governo Dilma, e de forma mais definitiva na atual crise econômica e das contas públicas. O grande desafio nacional hoje é reequacionar o financiamento da social-democracia brasileira, aperfeiçoando-a e tornando-a mais eficiente, sem jogar fora os enormes avanços de inclusão social.

Entretanto, como é fundamental notar, nada disso tem a ver com as políticas de apoio à indústria. Alguns observadores consideram que o custo das políticas de incentivo produtivo da presidente Dilma Rousseff foram a “gota d’água” que levaram ao desastre fiscal, ao

se somarem ao enorme custo dos programas de transferência previdenciária e social.

Mas é importante notar que apenas uma parcela minoritária dos recursos canalizados para incentivar a produção foi destinada à manufatura. O BNDES, por exemplo, entrou pesado no financiamento de infraestrutura, e foi usado para tentar compatibilizar a demanda da sociedade por serviços bons e baratos – que ficou clara nas gigantescas manifestações de junho de 2013 – com re-

**A crise manufatureira
não é um fenômeno
exclusivamente
brasileiro, apesar
de ter atingido
proporções mais
dramáticas no país**

tornos aceitáveis ao setor privado, via subsídios ao financiamento.

Este é outro ponto em que as muitas críticas às taxas de retorno “irrealistas” de parcela das tentativas de concessionar serviços de infraestrutura pelo atual governo terão agora de se ver com o teste da realidade. Sem subsídios ao financiamento e com retornos mais elevados, como as novas concessões chegarão a tarifas aceitáveis pela população cada vez mais engajada em manifestações e movimen-

tos espontâneos que põem crescente pressão sobre o sistema político?

De qualquer forma, se forem tomados os custos das políticas de incentivo dirigidos especificamente à indústria de transformação, fica extremamente forçado dizer que foram uma causa relevante da atual crise fiscal. É preciso não esquecer também que a crise manufatureira não é um fenômeno exclusivamente brasileiro (apesar de ter atingido proporções mais dramáticas no país), mas ocorre em diversas economias ao redor do mundo devido aos deslocamentos provocados pela superprodução manufatureira chinesa e de outras nações asiáticas.

Sob este ponto de vista, a política de incentivos de 2011 a 2014 pode ser vista como uma tentativa algo improvisada de combater poderosas forças danosas à indústria brasileira, de caráter tanto conjuntural e cíclico como estrutural. Assim, uma coisa é criticar essas iniciativas por se considerar que foram pouco eficazes diante do problema. Outra, bem diferente, é apontá-las como uma das causas da crise. Na verdade, o setor manufatureiro brasileiro hoje, muito provavelmente, estaria ainda pior se essas políticas não tivessem sido levadas a cabo, embora isso não seja uma defesa – há sempre que se pesar custos e benefícios. Em resumo, se a ideia é resgatar algum dinamismo à indústria nacional, é importante se partir de análises objetivas e não contaminadas pela paixão da disputa política. ▀

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.