

Revista Brasileira de Comércio Exterior

RBCCE

A revista da FUNCEX

Ano XXXI
131
Abril/Maio
Junho de 2017



POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

INDÚSTRIA BRASILEIRA

- POR UMA NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL:
REFORMA OU ESTAGNAÇÃO?
- MUDANÇA DA ORIENTAÇÃO EXTERNA

MERCOSUL: CAMINHOS
PARA FOMENTAR A
AGENDA ECONÔMICA E
COMERCIAL



FUNCEX  fundação
centro de estudos
do comércio
exterior

enaex

Encontro Nacional de Comércio Exterior

2017



**INSCRIÇÕES GRATUITAS,
PROGRAMA E INFORMAÇÕES NO SITE
WWW.ENAEX.COM.BR**

**RIO DE JANEIRO
09 E 10 DE AGOSTO**

**“Reduzir Custos para Exportar,
Reindustrializar e Crescer”**

patrocínio | Diamante



patrocínio | Ouro



patrocínio | Prata



patrocínio | Bronze



apoio



apoio institucional

realização

MINISTÉRIO DA
INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR
E SERVIÇOS



Associação de
Comércio Exterior
do Brasil - AEB
Brazilian Foreign Trade Association

2 EDITORIAL

Políticas industriais e de comércio exterior em debate

Ricardo Markwald

6 Políticas de conteúdo local: a experiência internacional recente

Eduardo Augusto Guimarães

24 Reforma ou estagnação: por uma nova política industrial

Cláudio R. Frischtak

40 Mudança da orientação externa da indústria brasileira
no período recente

Samantha Cunha e Renato Fonseca

50 Caminhos para fomentar a agenda econômica e
comercial no Mercosul

Fabrizio Sardelli Panzini e Carolina Telles Matos

Reforma ou estagnação: por uma nova política industrial



Cláudio R. Frischtak

Cláudio R. Frischtak

é diretor da Inter. B Consultoria Internacional de Negócios

Desde o início da década, o país vem passando por um processo acelerado de perda de substância da indústria de transformação. Mesmo considerando ser normal o deslocamento da indústria pelos serviços, a rapidez desse processo implica um fenômeno que poderia se caracterizar como “envelhecimento precoce”. Ainda não está claro por que a indústria de transformação perdeu substância tão rapidamente, mais além da baixa produtividade, cuja dinâmica pro-cíclica se agrava numa conjuntura adversa. A hipótese mais plausível é que não há um único fator dominante, mas sim um conjunto de fatores que freiam os ganhos de competitividade das empresas, elevam seus custos, e dificultam sua posição no mercado doméstico e sua projeção nos mercados internacionais.

Do que padecem as empresas brasileiras?

- No âmbito macroeconômico, as empresas operam em um contexto de desequilíbrio e instabilidade, que se acentuou após 2011, em grande medida por força de políticas econômicas profundamente equivocadas, que distorceram os preços fundamentais da economia (juros e câmbio), elevaram o prêmio de risco e, conseqüentemente, o custo de capital das empresas. A gradual volta à normalidade macroeconômica, e de forma consistente, com um horizonte que vá além de 2018, seria uma condição necessária – mas não suficiente – para travar o envelhecimento precoce da indústria.
- O ambiente de negócios no país não pode ser caracterizado como amigável, seja com base em métricas geralmente aceitas (a exemplo dos indicadores do relatório *Doing Business* do Banco Mundial), seja pela percepção generalizada das empresas que operam no país. Estas ecoam de forma recorrente a complexidade da burocracia, a inoperância do Estado e a onerosidade das regras (tributárias, trabalhistas, dentre outras); em síntese, os elevados custos de ‘transação’.
- O isolamento aflige direta e indiretamente grande parte das empresas do país. Isto se reflete na dificuldade de acesso a mercados, recursos e fatores, inclusive pelas barreiras que se interpõem aos fluxos globais de conhecimento sobre mercados e tecnologias. Apenas a título de ilustração, há cunhas tributárias e administrativas que aumentam o custo e desestimulam a importação de tecnologia, e a vinda de técnicos e profissionais estrangeiros.

* Este artigo foi apresentado no XXIX Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos.

O autor contou com a assistência de João Mourão e Julia Noronha.



Qual foi a resposta de política frente às dificuldades da indústria brasileira? Pela ausência de um diagnóstico correto das causas da fragilidade da indústria no país, apostou-se em um *ativismo sem estratégia*, que aprofundou as dificuldades das empresas.

Quais as características desse ativismo? A premência de se fazer algo – com a indústria definhando – levou a se replicar e ampliar o uso dos instrumentos usados nas últimas décadas: maiores incentivos fiscais; volumes crescentes de crédito direcionado subsidiado pelo Tesouro; recrudescimento do protecionismo *ad-hoc*; e direcionamento reforçado das compras governamentais, dentre outras iniciativas. A tática de “mais do mesmo” foi levada adiante independentemente da ausência de uma avaliação de impacto desses instrumentos e de uma análise custo-benefício com um mínimo de seriedade.

O resultado – por conta de erro de diagnóstico e uso inadequado de instrumentos – foi, na melhor das hipóteses, pífio. Na realidade, as políticas de governo foram fiscalmente desastrosas e contraproducentes.

- O expansionismo fiscal na base de maiores subsídios, incentivos e gastos voltados à indústria, aprofundaram os desequilíbrios macroeconômicos, fragilizando as empresas.
- O protecionismo levou à segmentação dos mercados, dificultou ainda mais o acesso das empresas aos fatores de produção e recursos críticos – pessoas especializadas, conhecimento técnico e de

mercado – como retirou incentivos econômicos à competição.

- Mais fundamentalmente, o comportamento das empresas foi progressivamente distorcido, *com o acesso ao Estado se tornando mais relevante do que o acesso aos mercados*.

É essencial inverter essa lógica, e garantir uma nova política industrial, que venha acompanhar a normalização das condições macroeconômicas do país. Qual o *cerne da estratégia*? Isonomia das condições de competição para todas as empresas, sem setores ou atores privilegiados; e redução material e sustentada dos custos de transação no país. Neste sentido, a reforma do Estado está na base da estratégia, sem a qual uma nova política não se sustenta.

Após esta introdução e anterior à conclusão do trabalho, a segunda seção discute a trajetória da indústria de transformação no país, apontando para um processo de envelhecimento precoce, e remetendo esse processo à estagnação e/ou contração da produtividade desde os anos 1980, e a consequente perda de competitividade, fruto do protecionismo, do isolamento das empresas e de um ambiente de negócios adverso. A terceira seção documenta as implicações para o desempenho tecnológico e de gestão das empresas no país, resultado de um comportamento fundamentalmente defensivo dos gestores, frente à instabilidade da economia, imprevisibilidade do ambiente de negócios, e incapacidade de se projetar na arena competitiva. Há evidentemente exceções relevantes, empresas que, por motivos idiossincráticos, trilham um caminho de competência tecnológica e de gestão, que possibilitou uma forte presença em mercados internacionais.

A quarta seção propõe como fundamento de uma nova política industrial uma reforma do Estado. A razão pode ser facilmente apreendida: o Estado impõe pesados custos para as empresas, gera um ambiente de negócios adverso por conta da falta de estabilidade (no âmbito macroeconômico), previsibilidade (na esfera regulatória e na relação público-privado) e segurança (particularmente na esfera jurídica) e, ao “compensar”, o faz isolando as empresas, desestimulando a competição, e gerando um comportamento defensivo.

Um dos corolários mais perversos foi estabelecer um gradiente de importância das relações das empresas – a precedência do Estado sobre o mercado. Nesta perspectiva, a reforma da política industrial se insere numa reforma maior e essencial para o progresso do país: a

mudança do *modus operandi* do Estado, e da própria relação Estado-empresa.

Aqui não se subestima a dificuldade de repensar o Estado: as barreiras ideológicas; a lógica dos interesses entranhados nas instituições de Estado; e a relação de dependência da sociedade com o Estado que, uma vez criada, gera os incentivos para sua reprodução.

O Estado – nas funções essenciais e na exata medida que consegue oferecer de forma eficiente os bens públicos e os serviços críticos para a sociedade – é o alicerce de uma nação. Um Estado, que pelas suas falhas maciças compromete os fundamentos, se não se reforma torna-se objetivamente uma ameaça a essa mesma nação.

Nesta perspectiva, o Brasil está em uma encruzilhada. As distorções e disfunções que foram se acumulando nas últimas décadas fizeram do Estado, em grande medida, um estorvo para o país, por ser extremamente caro e ineficiente na provisão dos serviços essenciais, como educação, saúde e segurança, e diretamente, por meio de suas empresas, eivado de práticas corruptas.

A reforma hoje não é uma questão de opção, mas um imperativo para se legar às próximas gerações um país democrático e modernizado.

A TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

Em anos recentes, governo, indústria e analistas observam com certa apreensão a perda de participação da indústria de transformação no produto interno bruto (PIB), cuja trajetória denota uma parábola invertida (Gráfico 1). Este movimento não seria preocupante, em princípio, pois espelha uma dinâmica bastante conhecida e descrita por Simon Kuznets¹. Conforme Kuznets documentou, o processo de desenvolvimento implica uma perda de importância na renda nacional inicialmente da agricultura com a ascensão da indústria e, mais adiante, do setor terciário. Esse processo costuma ser explicado, principalmente, pelos ganhos de eficiência que permitem a redução nos preços dos alimentos e produtos industriais, e por força das mudanças nos padrões de consumo com o aumento da renda. Assim, historicamente encolhe a agricultura com o processo de urbanização; pos-

teriormente a indústria; e a economia tem os serviços e comércio como setores dominantes.

A questão, contudo, é que não apenas este movimento de encolhimento relativo intensificou-se em anos recentes – a participação em 2015 da indústria de transformação se aproxima do seu peso em 1947 – como o país se diferencia de outras economias no mesmo estágio de desenvolvimento. De fato, o Gráfico 2 indica que a participação da indústria da transformação está significativamente menor do que seria possível prever com base no nível de renda *per capita* do país. Este fenômeno aqui se denomina envelhecimento precoce, que em tese pode estar associado ao peso (e à relativa dominância) da produção de *commodities* (como no caso da Arábia Saudita e da Austrália, conforme sugere o Gráfico 2), choques estruturais (Rússia, após a dissolução da União Soviética) ou a políticas fortemente distorcidas (que parece ser o caso do Brasil).

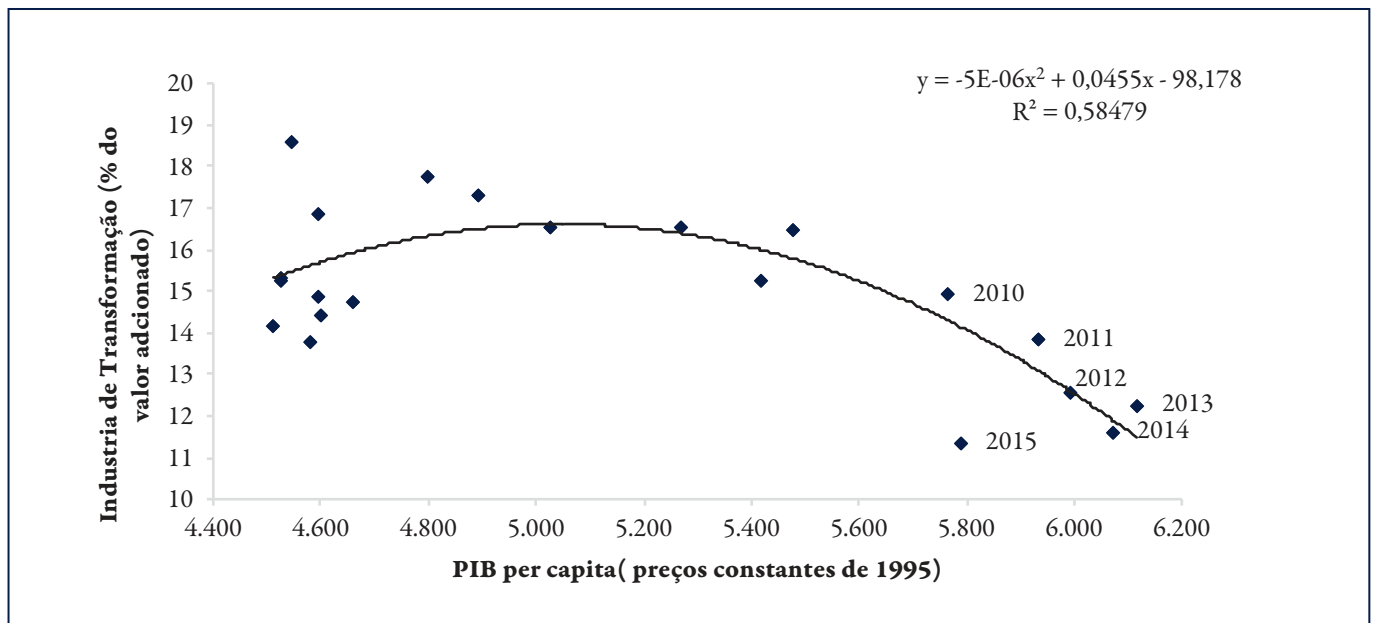
O Gráfico 3 ilustra o processo de envelhecimento precoce da indústria brasileira, ao contrastar sua trajetória, em queda acentuada desde meados da década de 1980, com a de três economias com indústrias maduras, inclusive o Canadá, que também se caracteriza pelo elevado peso das *commodities* minerais (e agrícolas) na sua estrutura produtiva. A participação do setor secundário no valor adicionado do Brasil é inferior à de Suécia e Estados Unidos, e rapidamente se aproximava na atual década da do Canadá.

Como explicar a acelerada involução da indústria de transformação no país? A causa mais imediata talvez se remeta às perdas de produtividade, não apenas da indústria, mas do conjunto da economia, observadas a partir da década de 1980 – o que coincide com a inflexão retratada no Gráfico 3. Ainda que não uniforme, a tendência parece inequívoca, com uma contração média de 1% ao ano (a.a.), na produtividade fatorial total (PFT) no período 1980-2014 (Tabela 1). De fato, uma comparação de períodos decenais desde a década de 1950 aponta para ganhos sistemáticos até 1980, e um retrocesso desde então – com exceção dos subperíodos 1992-1997 e 2000-2008. Nos últimos 15 anos, em particular, a PFT contraiu a uma média anual de 0,282%, resultado que pode ser interpretado como um afastamento progressivo da fronteira tecnológica e de melhores práticas. Já os ganhos de produtividade por trabalhador foram

¹ Ver, por exemplo, Kuznets, Simon. *Economic Growth and Structure: Selected Essays*. New York: Norton, 1965.

GRÁFICO 1

A INDÚSTRIA DA TRANSFORMAÇÃO* E A EVOLUÇÃO DO PIB *PER CAPITA* (1995-2015)

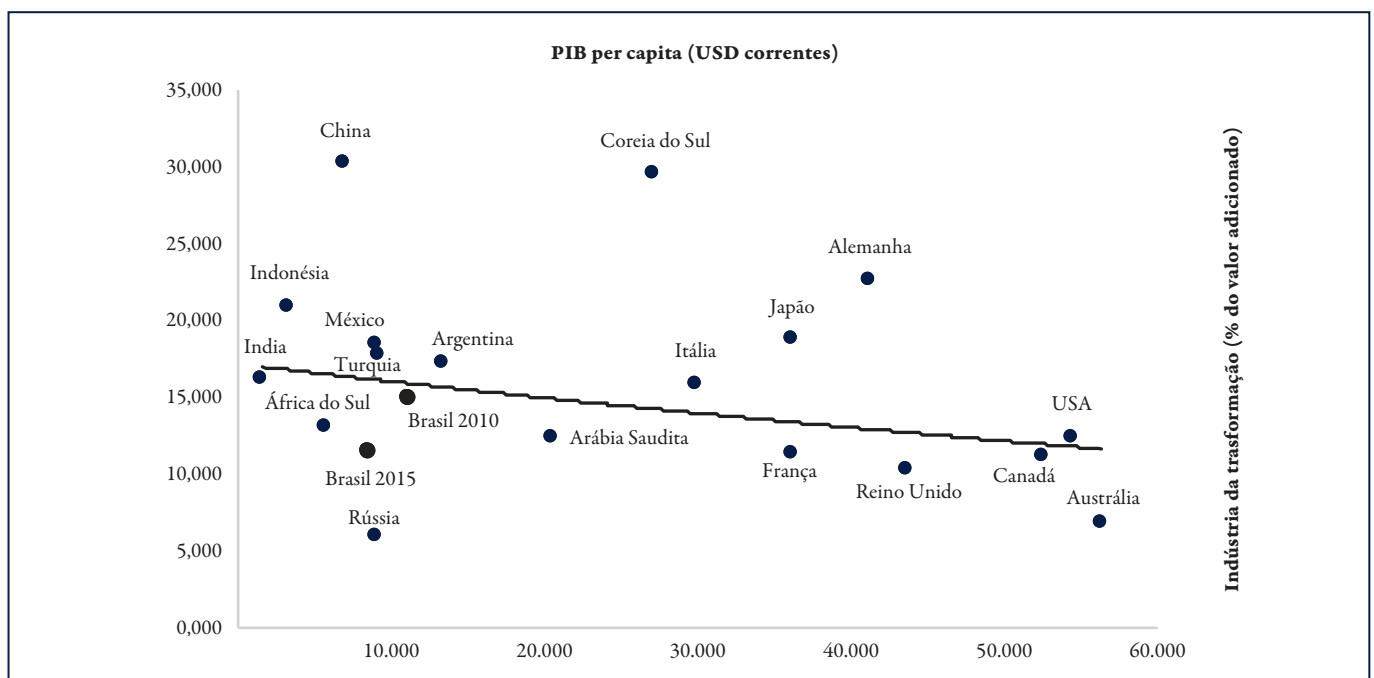


Fonte: Banco Mundial, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

Nota: * Referente à denominação *manufacturing* do Banco Mundial.

GRÁFICO 2

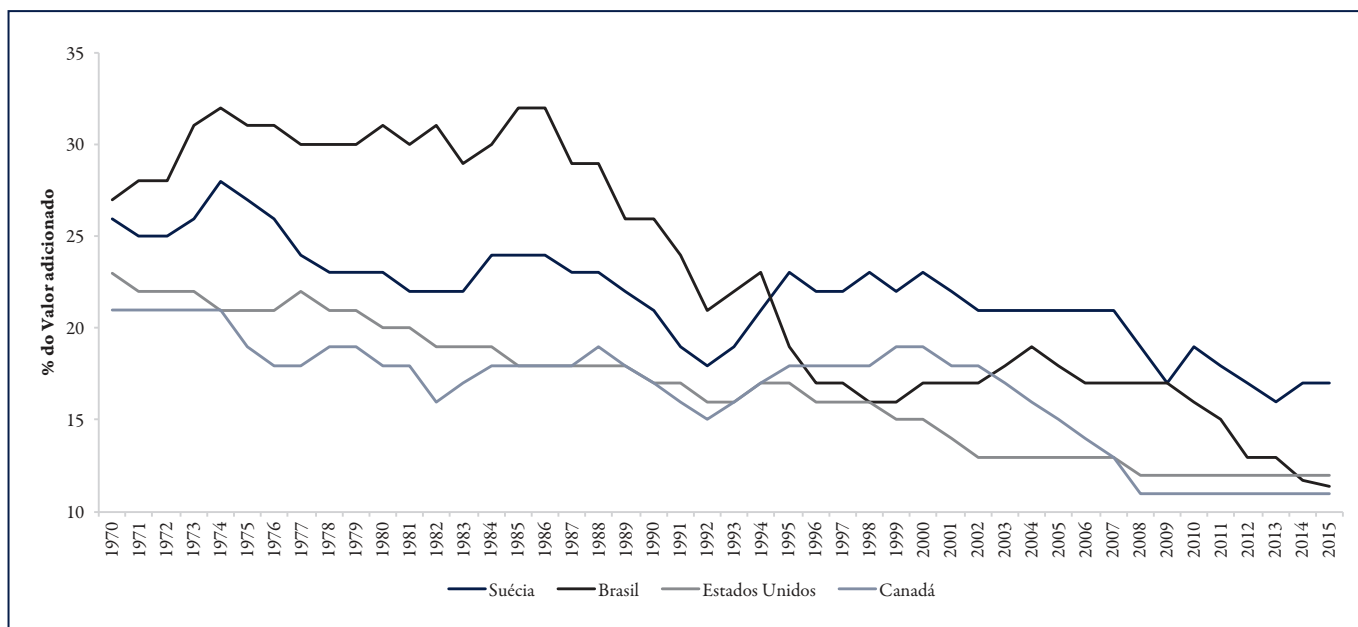
A INDÚSTRIA DA TRANSFORMAÇÃO E A EVOLUÇÃO DO PIB *PER CAPITA* PAÍSES SELECIONADOS, 2015 OU ANO MAIS RECENTE DISPONÍVEL



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

GRÁFICO 3

INDÚSTRIA DA TRANSFORMAÇÃO (% DO VALOR ADICIONADO)
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS (1970-2015)



Fonte: Banco Mundial e IBGE. Elaboração própria.

marginalmente melhores: em 1999-2015 cresceram apenas 0,27% a.a., inferiores inclusive a economias maduras, “pós-industriais”, que retiram seu crescimento dos serviços.²

A queda de produtividade no país foi acompanhada por um fenômeno mais amplo de perda de competitividade das empresas brasileiras. Há três ordens de fatores que subtraem das empresas a capacidade de competir.

- Na esfera macroeconômica, um histórico de instabilidade e de quebra de contratos implícitos – num arco que vai da moratória da dívida externa na década de 1980, passando pelo confisco da poupança no Plano Collor em 1990, à âncora cambial e seu abandono em janeiro de 1999, e ao “cavalo de pau” da Nova Matriz Econômica em 2011. Combinado com uma forte inconsistência poupança-investimento, estabelecem-se as condições estruturais para

TABELA 1

CRESCIMENTO DA PFT INTERDÉCADAS (1950-2014)

1950/1960	1960/1970	1970/1980	1950/1980	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2014	1980/2014
3,631	1,808	2,303	2,450	-2,618	-0,132	0,338	-0,815	-0,931

Fonte: University of Groningen and University of California, Davis, Total Factor Productivity at Constant National Prices for Brazil [RTFPNA-BRA632NRUG], retirado de FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. Disponível em: <<https://fred.stlouisfed.org/series/RTFPNABRA632NRUG>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

² Ver ainda o excelente texto de Regis Bonelli, Contabilizando o Futuro: o Brasil na Armadilha do Lento Crescimento, 6 de Fevereiro 2017, sobre a estreita relação (biunívoca) da dinâmica da produtividade com o desempenho da economia do país no período 1950-2016.

que os juros reais no país permaneçam elevados – garantindo as condições de financiamento da dívida pública – e o câmbio apreciado (e volátil), o que claramente solapa a competitividade das empresas.

- Igualmente relevante, há um entorno que torna a vida das empresas – e dos cidadãos – mais difícil que seus congêneres na maior parte dos países: elevada carga e complexidade tributária; legislação trabalhista desatualizada, que impõe um ônus excessivo e desestimula a expansão das empresas e a do emprego; segurança jurídica limitada, principalmente na relação empresa-Estado, cuja assimetria no âmbito dos contratos em setores regulados aumenta o risco e amortece a vontade de investir; burocracia excessiva; oferta inelástica de técnicos e especialistas; e infraestrutura deficiente.
- Intervenções de governo que, na ânsia de defender as empresas, impuseram fortes barreiras à mobilidade e à competição: (i) levando ao isolamento das empresas, com a segmentação dos mercados de produtos e fatores; e (ii) gerando incentivos adversos, e que acabam por moldar o comportamento empresarial, na média mais defensivo e avesso ao risco, e voltado à sobrevivência.

Um capítulo essencial para o entendimento das perdas de competitividade da indústria de transformação diz respeito ao protecionismo. As barreiras comerciais, que protegem as empresas e expandem suas margens nos mercados domésticos, simultaneamente desestimulam sua atualização tecnológica e, logo, a capacidade de projeção internacional, e têm efeito significativo e adverso sobre a produtividade.³ A presença de barreiras protecionistas e a falta de vontade política para removê-las se transmutam na baixa ambição de acordos comerciais. Também nesse sentido o país é um “ponto fora da curva”, com um número extremamente baixo (Tabela 2) de acordos de livre comércio ratificados e anunciados à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Não por acaso, os índices de corrente de comércio des- toam tanto das grandes economias emergentes, como de

muitas economias avançadas. No período 2009-2015, a relação comércio exterior/PIB no país foi de apenas 24%, comparado com 46% no caso da China, 50% Índia, 60% África do Sul, 82% Alemanha (Tabela 3).

O protecionismo não apenas afeta o comportamento das empresas, desestimulando os esforços de inovação e a absorção de novas tecnologias, como restringe o acesso ao conhecimento e novas práticas. Mais além da clivagem imposta pelas tarifas e outros tributos que limitam a importação de tecnologia sob a forma de bens e principalmente serviços, deve-se sublinhar a importância das

TABELA 2
ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO REGISTRADOS E ANUNCIADOS À OMC (2017)

Países/Blocos	Acordos de livre comércio ratificados	Acordos de livre comércio anunciados
União Europeia	38	15
Noruega	29	7
Chile	27	0
Índia	17	4
China	15	2
México	15	1
Estados Unidos	14	1
Rússia	13	3
Austrália	12	1
Canadá	11	6
Tailândia	11	2
África do Sul	5	2
Brasil	5	0
Argentina	4	0

Fonte: OMC.

³ Ver, por exemplo, Alexandre Messa, Impacto das Barreiras Comerciais sobre a Produtividade da Indústria Brasileira, em *Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas*. Editores: André de Mello e Souza, Pedro Miranda. Brasília: Ipea, 2015. O autor faz referência ao trabalho de Vogel, A. e J. Wagner, Higher productivity in importing German manufacturing firms: self-selection, learning from importing, or both? *Review of World Economics*, v. 145, n. 4, p. 641-665, 2010, no qual as firmas que tanto importam quanto exportam são as mais produtivas, seguidas daquelas que apenas importam ou exportam, e as que nem importam nem exportam. Ainda que haja “um fenômeno de seleção envolvido, no sentido de que as firmas mais produtivas são as mais capazes de se inserir no comércio internacional e realizar importações... a literatura mostra que a causalidade também ocorre no sentido inverso, permitindo à firma importadora ganhos de produtividade por meio de tecnologia incorporada nos insumos e uma eventual maior qualidade e variedade” (p. 86).

restrições à mobilidade internacional de mão de obra, fruto de uma legislação protecionista e desatualizada. Em meados dos anos 2000, a participação de empregados estrangeiros nos Estados Unidos era 44 vezes maior que no Brasil, 14 vezes no caso do Reino Unido, seis vezes na Coreia do Sul, e cinco vezes no Chile (Tabela 4).

Na realidade, o Brasil é um dos países com menor estoque de imigrantes na população total, inferior à média dos países de renda média e latino-americanos (Tabela 5). Se há relativamente poucos imigrantes na população e poucos trabalhadores estrangeiros no emprego total, ainda mais preocupante é o número muito limitado de profissionais estrangeiros em caráter permanentes.⁴ Nesse sentido o país está se impondo barreiras que dificultam a transmissão do conhecimento na medida em que técnicos, engenheiros e outros profissio-

nais, de fato os portadores de tecnologia, são impedidos ou desestimulados de participar da vida produtiva do país, inclusive como empreendedores e criadores de novas empresas.

Nesta perspectiva, a competitividade das empresas no país é afetada pelas restrições de acesso não somente a mercados como aos fatores de produção. A essas restrições se juntam os elevados custos de transação para se operar no país. De fato, muito do esforço de se empreender no país se dissipa por conta da teia de dificuldades que se transmutam em perdas – de tempo e outros recursos – captados nos indicadores do *Doing Business* (Tabela 6). Esta longa lista reflete muitos (mas não todos) dos obstáculos enfrentados pelas empresas brasileiras. O *ranking* do país denota, em última instância, uma falha maciça do Estado, nas regras e nos processos que

TABELA 3

ÍNDICE DE CORRENTE DE COMÉRCIO (EXPORTAÇÃO + IMPORTAÇÃO)/PIB

<i>Ranking</i>	País	Média 2009-2015 (Em % do PIB)
1	Myanmar	22
2	Brasil	24
5	Argentina	31
8	Colômbia	37
17	China	46
21	Rússia	49
24	Peru	50
25	Índia	50
43	África do Sul	60
52	Chile	67
81	Alemanha	82
160	Cingapura	360
161	Hong Kong	429

Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria. Obs.: Consideramos apenas países com dados para todos os anos em questão.

⁴ Em 2014, de acordo com o Ministério do Trabalho, cerca de 1.800 executivos e menos do que 100 pesquisadores. De 44,2 mil autorizações, incluindo marítimos, desportistas, artistas e temporários, somente 15% prestavam assistência técnica.

TABELA 4

PARTICIPAÇÃO DE ESTRANGEIROS NO MERCADO DE TRABALHO

Países	Estrangeiros empregados	Emprego Total	Participação de estrangeiros no mercado de trabalho (em %)
Canadá (2006)	3.319.000	16.484.300	20,13
EUA (2003)	19.273.000	136.277.000	14,14
Malásia (2002)	861.079	8.673.929	9,93
Grécia (2006)	289.800	4.452.817	6,51
Itália (2006)	1.348.424	21.639.792	6,23
França (2000)	1.249.468	23.261.580	5,37
Reino Unido (2002)	1.314.782	28.414.542	4,63
Espanha (2002)	532.500	16.458.100	3,24
Coreia do Sul (2003)	415.044	22.139.000	1,87
Chile (2002)	85.877	5.085.885	1,69
Brasil (2007)	293.999	90.786.019	0,32
México (2000)	120.113	38.044.500	0,32
Colômbia (2005)	38.049	18.606.571	0,20
Turquia (2000)	47.791	25.407.910	0,19
Polônia (2006)	26.000	14.886.000	0,17

Fonte: Mendes, M. *Restrições legais à abertura do mercado brasileiro de projetos e serviços de engenharia*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Textos para Discussão 171, Março de 2015.

estabelecem o quadro de referência no interior do qual as empresas se movem, na qualidade dos bens públicos e serviços essenciais para sua operação.

A evidência aponta um fenômeno multidimensional, não havendo uma “bala de prata” para resolver a baixa competitividade das empresas. Há um histórico de instabilidade macroeconômica bem conhecida e suas sequelas: preços (câmbio e juros) fora do lugar, elevado prêmio de risco e alto custo de capital. Há um ambiente de negócios que dificulta a vida das empresas, restringe seu acesso a mercados e fatores de produção, traduzindo-se em custos de transação irrazoáveis. E se sobrepondo a esse ambiente, há políticas compensatórias que têm o efeito de proteger – e

isolar – essas mesmas empresas, de não expô-las à competição, e que incentivam um comportamento conservador, em que o crescimento se torna secundário, e a sobrevivência – inclusive por meio de incentivos, subsídios e outros artifícios – um imperativo.

O forte empreendedorismo no país se dissipa por força das barreiras à competitividade, ou é mal direcionado por conta das políticas que protegem as empresas, mesmo ao custo de elas permanecerem pequenas ao longo da vida empresarial. A consequência é o baixo desempenho competitivo das empresas, principalmente no âmbito da tecnologia, da inovação e da qualidade da gestão, como se verá a seguir.

TABELA 5
ESTOQUE DE IMIGRANTES - PAÍSES SELECIONADOS

Países	Estoque de imigrantes em % da população 1990	Estoque de imigrantes em % da população 2015	Estoque de imigrantes em milhares de pessoas
Canadá	15,66	21,80	7.836
Estados Unidos	9,19	14,49	46.627
Países de alta renda	7,70	13,57	157.495
Reino Unido	6,39	13,20	8.543
Espanha	2,09	12,69	5.853
França	10,35	12,08	7.784
Grécia	6,10	11,34	1.243
Itália	2,50	9,68	5.789
Malásia	3,82	8,28	2.514
África do Sul	3,16	5,76	3.143
Turquia	2,15	3,76	2.965
Coreia do Sul	0,10	2,63	1.327
Chile	0,81	2,61	469
Polónia	2,95	1,60	619
Países de renda baixa	2,70	1,46	9.383
Países de renda média	1,70	1,38	76.315
América Latina	1,46	1,27	7.740
México	0,81	0,93	1.193
Brasil	0,53	0,34	714
Colômbia	0,30	0,27	133

Fonte: Banco Mundial.

TABELA 6
MEDIDAS DE QUALIDADE DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Indicador	Brasil 2017	Brasil 2016	Argentina 2017	Chile 2017	China 2017	Índia 2017	Japão 2017	México 2017	Melhor performance 2017
Abrir uma empresa (<i>rank</i>)	175	174	157	59	127	155	89	93	
Procedimentos (quantidade)	11	11	14	7	9	12,9	8	7,8	Nova Zelândia (1)
Tempo (dias)	79,5	83	25	5,5	28,9	26	7,5	8,4	Nova Zelândia (0,5)
Custo (% da renda <i>per capita</i>)	5,2	3,8	9,3	0,7	0,7	13,8	8	17,8	Eslovênia (0,0)
Obtenção de alvarás de construção (<i>rank</i>)	172	169	173	26	177	185	60	83	
Procedimentos (quantidade)	18,2	18,2	21	13	22	35,1	12	13	n/d (5) ¹
Tempo (dias)	425,7	425,7	341	152	244,3	190	197	86,4	Cingapura (26)
Custo (% da renda <i>per capita</i>)	0,4	0,4	2,8	0,6	7	25,9	0,5	9,8	n/d (0,0) ¹
Obtenção de energia elétrica (<i>rank</i>)	47	22	91	64	97	26	15	98	
Procedimentos (quantidade)	4	4	6	6	5,5	5	3,4	6,8	Coreia do Sul (3)
Tempo (dias)	64,4	43,6	92	43	143,2	45,9	97,7	100,4	Coreia do Sul (18) ⁴
Custo (% da renda <i>per capita</i>)	58	28,6	32,2	70,5	390,4	133,2	0,0	336,7	Japão (0,0)
Registro de propriedade (<i>rank</i>)	128	130	114	58	42	138	49	101	
Procedimentos (quantidade)	13,6	13,6	7	6	4,0	7,0	6,0	7,7	Geórgia (1) ⁴
Tempo (dias)	31,4	31,7	51,5	28,5	19,5	46,8	13,0	42,1	Geórgia (1)
Custo (% do valor da propriedade)	3,1	3,1	6	1,2	3,4	7,7	5,8	5,2	Arábia Saudita (0) ⁴
Pagamento de impostos (<i>rank</i>)	181	178	178	120	131	172	70	114	
Pagamentos por ano (número por ano)	9,6	9,6	9	7	9	25	14	6	Arábia Saudita (3) ⁴
Tempo (horas/ano)	2038	2.600	359	291	259	241	175	286	Cingapura (49)
Comércio entre países (<i>rank</i>) ²	149	145	111	65,0	96	143	49	61	
Tempo para exportar (horas)	67	-	51	84	47	144	25	28	Áustria (0,5) ^v
Custo para exportar (US\$)	1.185	-	210	340	607	505	325	460	Albânia (64,7)
Tempo para importar (horas)	183	-	252	90	158	344	43	62	Alemanha (0,5) ⁴
Custo para importar (US\$)	1077	-	1320	340	948	714	399	550	Sérvia (87)
Solucionando a insolvência (<i>rank</i>)	67	62	98	55	53	136	2	30	
Índice: <i>Strength of insolvency</i> ³	13	-	9,5	12	11,5	6	14	11,5	n/d (16) ¹
Taxa de recuperação (centavos por dólar)	15,8	22,4	22,6	33,5	36,9	26	92,1	69,1	Noruega (92,9) ⁴

Fonte: *Doing Business*/Banco Mundial. Elaboração própria.

Notas:

1. Nenhuma economia alcançou a fronteira desse indicador no ano.
2. Houve uma mudança de metodologia em 2017. Para elaboração desta tabela, foram considerados os indicadores classificados como *border e documentary*.
3. Um índice de 0 a 16, sendo 16 o melhor cenário, que tenta mensurar a qualidade do arcabouço jurídico, que rege as situações de insolvência.
4. Duas ou mais economias dividem o topo do *ranking* para este indicador.

DESEMPENHO DAS EMPRESAS

A instabilidade e a incerteza que caracterizam o ambiente econômico, os elevados custos de transação de operar no país, e as falhas de política – que geram isolamento, restringem acesso a mercados e recursos, e criam incentivos adversos – direcionam as empresas para sobreviverem, em primeiro lugar, e apenas subsidiariamente a se aproximarem da fronteira inovação e de melhores práticas.

Este o paradoxo vivido pelas empresas do país: *são flexíveis, adaptáveis e criativas o suficiente para viver em ambientes instáveis e sujeitos a constante ruído. Mas ao mesmo tempo, vivem numa “redoma”, isoladas, com acesso limitado a mercados e fatores, fruto de políticas “compensatórias” para o risco e custos que diuturnamente enfrentam. Aprendem a sobreviver; mas não a crescer.*

O cerne desse paradoxo é que as empresas sobrevivem, mas a indústria progressivamente perde densidade, pois o contrário só seria possível com sua integração nas ca-

deias globais de valor. Isto supõe empresas globalmente competitivas, e “protegidas” não pela sua relação com o Estado, mas pelas suas competências.⁵

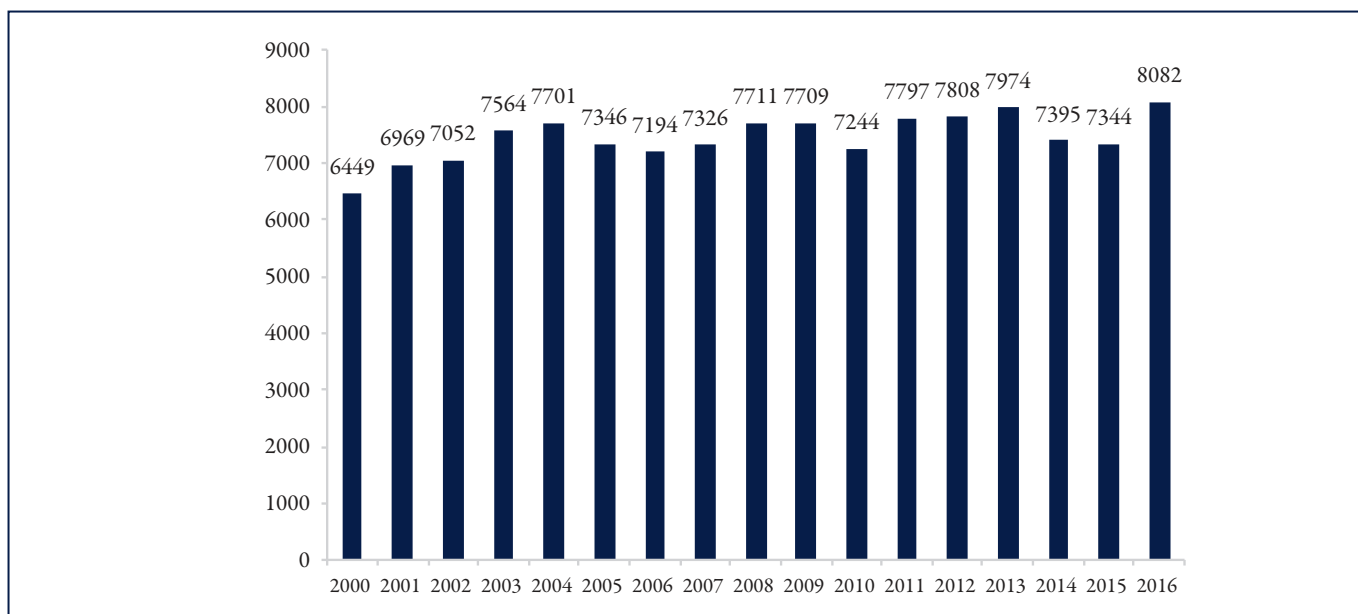
Há empresas brasileiras de grande proficiência e com presença global. E há igualmente aquelas que são competitivas o suficiente para defenderem seus mercados e responderem às ameaças das importações, comumente apoiando-se no conhecimento do mercado brasileiro, das características dos clientes, e combinando produtos e serviços sem poder ser replicadas pelos importadores.

Contudo, a evidência sugere que a “defesa do mercado” se baseia menos na inovação, na adaptação de tecnologias de ponta, ou mesmo na excelência de gestão.

- No âmbito da geração de inovações, denotado pelas patentes depositadas por nacionais, estas são responsáveis por somente 0,18% das patentes mundiais, sem uma tendência clara de ampliação dos esforços inovadores (Gráfico 4). Ainda que os indicadores de depósito de pa-

GRÁFICO 4

PATENTES DEPOSITADAS POR BRASILEIROS NO INPI (2000-2016)



Fonte: Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Elaboração própria.

⁵ Pode-se argumentar que esse padrão em parte resulta da qualidade das intervenções, com objetivos frequentemente difusos e por vezes contraditórios, sem reconhecer o *trade-off* envolvido nas escolhas de políticas, como se fosse possível ter simultaneamente uma indústria competitiva e altamente diversificada, sem referência ao tamanho do mercado, a configuração global das cadeias de valor e os critérios que informam as decisões de investimento das empresas. Uma estratégia industrial mira uma configuração da indústria: ou bem se objetiva uma indústria competitiva e relativamente mais especializada, com um número limitado de empresas de baixa produtividade; ou, inversamente, uma indústria mais diversificada, mas que, na distribuição de empresas ao longo do gradiente de produtividade, acomoda-se por longos períodos com empresas menos produtivas e que pouco crescem. Esta última configuração só se sustenta, contudo, numa economia protegida e empresas com operações subsidiadas.

TABELA 7

BRASIL: QUE PROPORÇÃO DAS EMPRESAS DIZEM INOVAR? (EM %)

		2000-2002	2003-2005	2006-2008	2009-2011	2012-2014
Empresas que inovaram em produto e/ou processos		33,5	33,6	38,4	35,9	36,3
Produtos	Novo para a empresa	56,3	49,3	51,0	40	42,7
	Novo no mercado nacional	4,8	9,1	8,5	7,6	10,6
	Novo no mercado mundial	0,5	0,6	0,7	1,2	1,2
Processos	Novo para a empresa	78,5	75,7	79,2	83,1	95
	Novo no mercado nacional	1,8	4,4	4,7	5,3	8,0
	Novo no mercado mundial	0,3	0,3	0,2	0,6	0,8

Fonte: Pesquisa de Inovação (Pintec)/IBGE. Elaboração própria.

tentes sejam imperfeitos, seja por inovações não patentáveis, seja pelo não interesse da empresa em patentear (no caso de segredos industriais, por exemplo), ainda assim os índices de patenteamento são amplamente utilizados para denotar a distância da fronteira de inovação.

- A contrapartida dos dados de patenteamento se reflete na propensão à inovação das empresas no país. Os resultados mais recentes da pesquisa Pintec, conduzida pelo IBGE, sugerem que apenas um terço das empresas na indústria de transformação “inovam” no sentido lato do termo. Na realidade, dessas empresas, somente 1,2% e 0,8% introduziram produtos ou processos novos no plano mundial (Tabela 7). As demais que declararam inovar estão na realidade adaptando e absorvendo inovações de terceiros. O que é particularmente preocupante é que a maior parte das empresas está tecnologicamente estagnada: nem de fato inovam, nem adaptam e usam novas tecnologias.
- O comportamento tecnológico conservador tem motivos diversos, mas destacam-se a baixa qualificação da mão de obra e práticas de gestão desatualizadas. A evidência sugere que os gestores brasileiros, apesar da grande capacidade de adaptação à complexidade do ambiente de negócios, têm um baixo nível de conhecimento de melhores práti-

cas, conforme os trabalhos conduzidos por Nick Bloom e associados.⁶ De fato, as notas médias atribuídas aos gestores brasileiros estão abaixo ou mesmo significativamente abaixo de países que competem com o Brasil nos mercados globais (Gráfico 5). O ambiente de gestão, por sua vez, não se oxigena pelo próprio isolamento das empresas e por conta das barreiras à mobilidade impostas à vinda de gestores e técnicos.

O frágil desempenho das empresas brasileiras e de seus gestores só pode ser explicado pelas décadas de políticas profundamente conservadoras; no âmbito empresarial, premia a proximidade na relação com o Estado e a procura por proteção, subsídios e transferências. Quando o Estado encontra limites, as empresas já se fragilizaram, e resta se defender no mercado. No plano agregado, essas políticas levam ao esgarçamento dos laços de densidade do setor industrial, pela progressiva perda de competitividade dos atores.

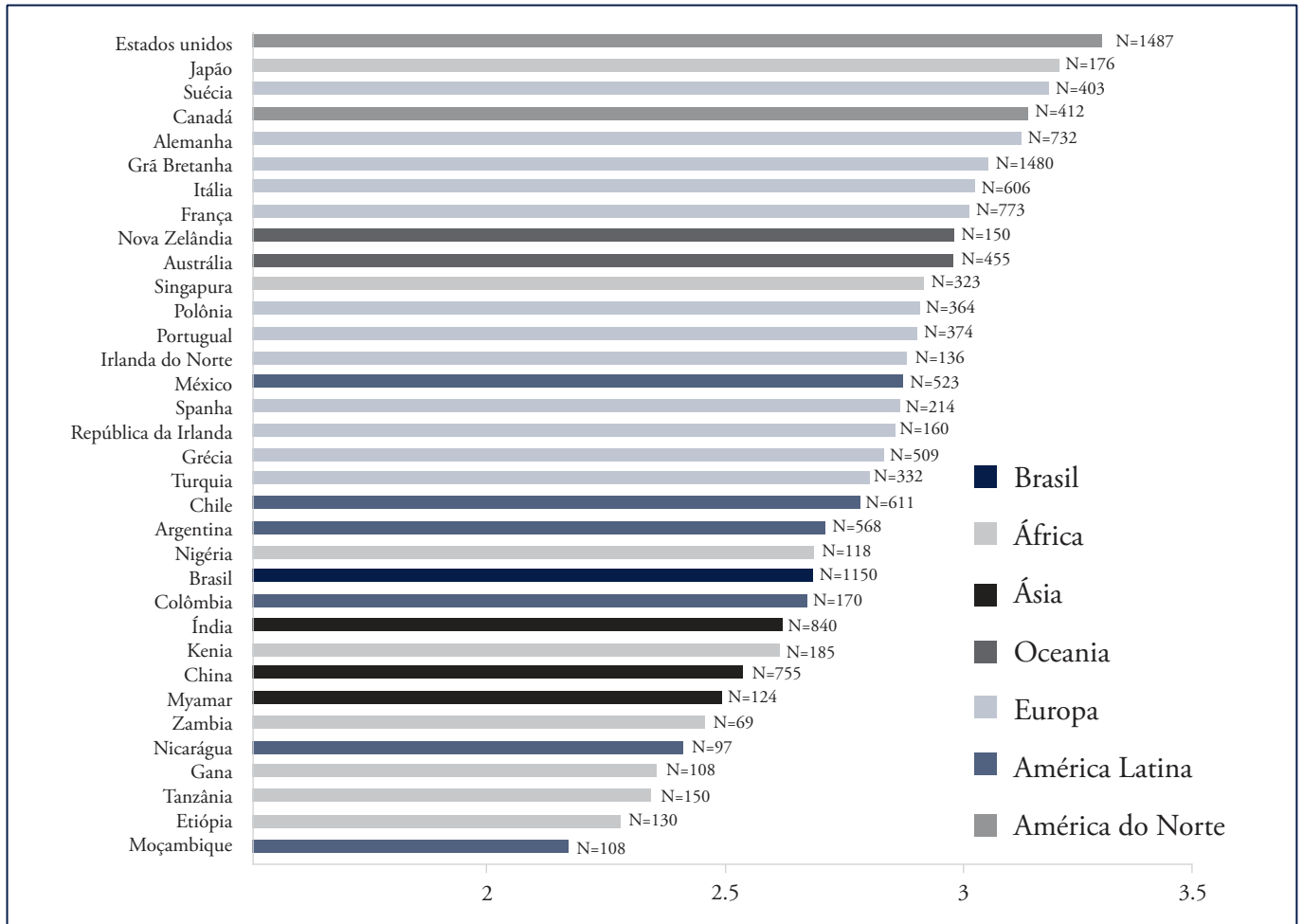
É um imperativo mudar este paradigma de ação estatal e a prática das políticas industriais tradicionais de alocação de determinados privilégios (subsídios, incentivos, proteção) como formas de promover uma indústria que há muito deixou de ser nascente, que por inércia ou considerações de economia política sobrevivem.⁷ Nesse sentido, uma nova política industrial requer outra lógica do Estado, discutida a seguir.

⁶ Ver, por exemplo, Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, Daniela Scur e John Van Reenen. 2014. The new empirical economics of management, *Journal of the European Economic Association*, 12(4), p. 835-876.

⁷ De fato, pouco mudou: setores como automotivo e de informática, e uma miríade de outros, sobrevivem à base de “favores” do Estado, que compensam a ausência de reformas introduzindo outras distorções.

GRÁFICO 5

SCORES MÉDIOS DOS GESTORES DE EMPRESAS - PAÍSES SELECIONADOS



Obs.: Foram feitos controles para o tamanho das firmas.

O IMPERATIVO DE REFORMAR O ESTADO NO BRASIL

Por que reformar o Estado? Pela magnitude de suas falhas. Estas são inconsistentes com um país de renda média, uma economia relativamente grande e diversificada, uma sociedade civil organizada, ativa e bastante sofisticada, e uma institucionalidade capaz de mediar demandas e pressionar por governos mais eficientes e capazes de cumprir com compromissos essenciais com o bem-estar da sociedade.

Estas falhas se remetem ao processo histórico que levou o Estado brasileiro a se tornar grande, sujeito à captura por

segmentos das elites e corporações, e disfuncional quanto às suas funções essenciais. O patrimonialismo não é um fenômeno recente,⁸ mas, possivelmente, se aguçou como prática dos “donos do poder” no período pós-democratização, e principalmente com o aparente imperativo de entrega de “nacos” do Estado para garantir a governabilidade num contexto de extrema fragmentação partidária.

De forma bastante sintética, a questão do Estado se refere em *primeiro* lugar ao seu tamanho e os recursos que absorve, e os custos elevados para a sociedade para operá-lo, que se traduzem inclusive em tributos elevados, e juros também elevados para financiar a dívida pública.

⁸ Ver o clássico de Raymundo Faoro, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, Globo Livros, 2013 (edição original de 1958) acerca das origens do patrimonialismo.

Segundo, aos resultados da operação – provisão de bens públicos e serviços essenciais ao bem-estar da população, assim como no desenho e execução das políticas públicas.

O elevado *custo de operação do Estado* se traduz numa forte pressão tributária e num endividamento crescente.⁹ Na realidade, carregar o custo do Estado é um fenômeno de várias dimensões: supõe uma elevada relação arrecadação/PIB, principalmente tendo por referência outros países de renda média (Gráfico 6), aliado à complexidade das regras e sua aplicação. Na medida em que o esforço tributário é insuficiente – espelhado na magnitude do déficit nominal do setor público – que em 2016 chegou a 8,95% do PIB – o Estado se apoia na emissão de dívida, e o conseqüente *crowding out* dos investimentos privados, tendo em vista que o Tesouro oferece condições de segurança, liquidez e retorno para os seus papéis que se traduzem em um aumento do custo de capital para todos os agentes. Talvez o mais grave do ponto de vista do crescimento do país tenha sido o redirecionamento de recursos para atividades de baixa produtividade no setor público, a expensas da expansão do setor privado.

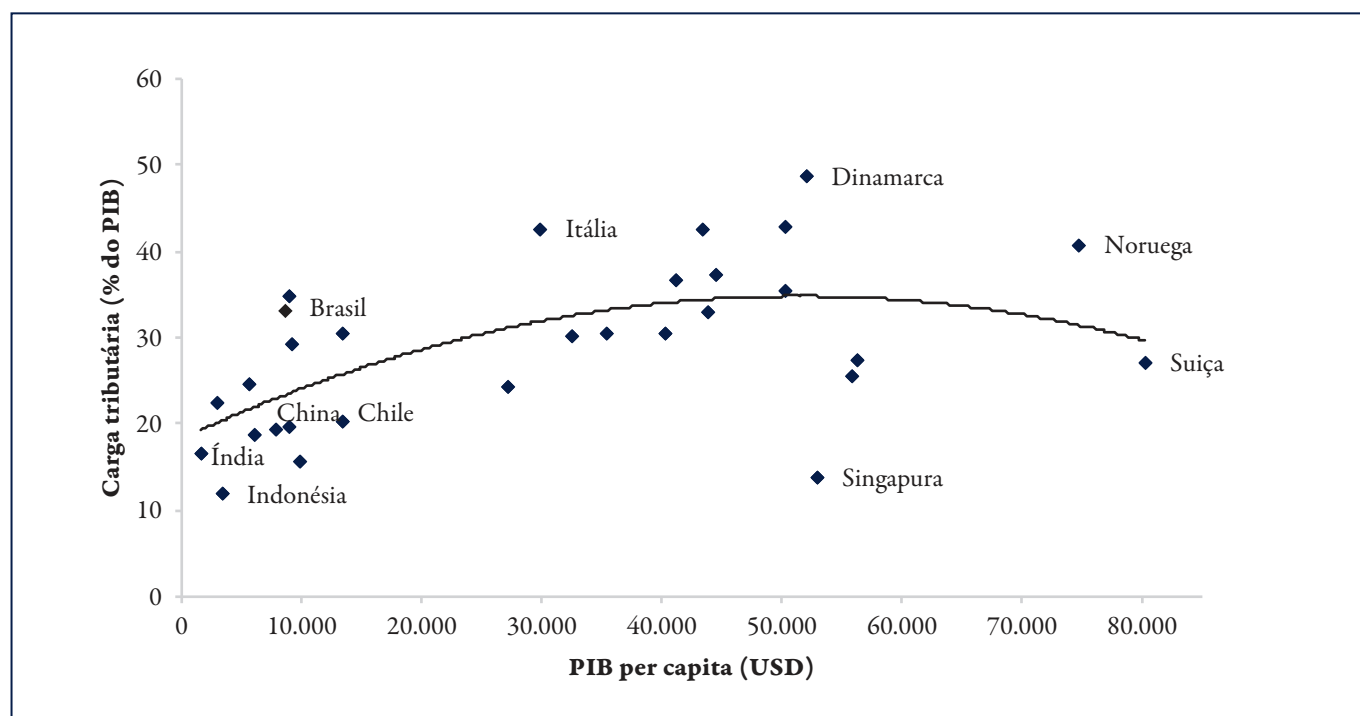
Em *segundo* lugar, as falhas de Estado são aparentes nos resultados de sua operação: a provisão insuficiente de bens públicos críticos no âmbito da saúde coletiva; um sistema educacional que não funciona como instrumento de crescimento e equidade intergeracional; e na crise permanente de segurança pública.

No âmbito da economia, o fundamental são as políticas e instituições que afetam o funcionamento dos mercados e o esforço das empresas. O problema da indústria no país diz respeito a políticas desatualizadas e distorcidas. Estas segmentam mercados; dificultam o acesso das empresas a fatores e recursos; limitam a competição e a mobilidade dos fatores; e facultam – quando não promovem – a apropriação do Estado por cartórios e corporações.

O *desafio da política industrial* será superar iniciativas e instrumentos historicamente de baixa eficácia e capturáveis por interesses particulares – a exemplo dos incentivos fiscais caso a caso – e mudar o *modus operandi* e reformar o Estado, guiado pelo interesse público. Na linha de mínima deve-se aprender com os erros sistemá-

GRÁFICO 6

CARGA TRIBUTÁRIA (% DO PIB) E PIB PER CAPITA (USD), 2015 (30 PAÍSES SELECIONADOS)



⁹ Em anos recentes, o endividamento foi na realidade explosivo, por conta da destruição das contas públicas no período 2012-2014.

ticos de política dos anos recentes, e a baixa eficácia e elevado custo dos instrumentos utilizados. Obviamente, se os resultados foram frágeis, as políticas ou têm sido mal desenhadas ou executadas incorretamente. Devem, portanto ser avaliadas. Este é o ponto de partida.

Assim, entre os fundamentos de uma nova política industrial está, em *primeiro* lugar, avaliar de forma rigorosa os subsídios, transferências e outros instrumentos cujo custo fiscal é elevado, para estabelecer se os benefícios econômicos são mais do que residuais, quando não contraproducentes. Avaliar um legado que continua impregnado no *modus operandi* das instituições – inclusive os bancos federais – e no orçamento fiscal e de subsídios, é o ponto de partida. Investir no que efetivamente funciona e tem a melhor relação benefício-custo, levando em consideração a magnitude das externalidades envolvidas. O uso de recursos do Estado, isto é, da população, para subsidiar alguma atividade deve ser feito de maneira parcimoniosa, e desde que comprovada sua essencialidade e a magnitude das externalidades.

Segundo, é fundamental romper o isolamento, facilitando a mobilidade de bens, serviços, pessoas, conhecimento, desfazendo a ampla e complexa cunha protecionista que se construiu no país.¹⁰ A importância desse movimento é múltipla: é um incentivo aos ganhos de produtividade, tanto por mudanças da estrutura da indústria, na organização da produção, como no comportamento dos agentes; e é uma força transformadora no sentido de um Estado que absorve menos recursos, provê bens públicos de forma mais eficiente, e entrega serviços de melhor qualidade.

Terceiro, e nesta perspectiva, a coalização de forças que a abertura coloca em marcha irão pressionar por uma melhoria do ambiente de negócios, e uma redução dos custos de transação. Faz parte desta “agenda micro” uma desburocratização (quase) radical, com a redução de procedimentos e custos extravagantes, e a eliminação de obrigações junto a instituições supérfluas, ou no mínimo desatualizadas.¹¹ Igualmente crítico é a necessidade de reforçar a garantia dos contratos; reduzir a incerteza jurídica e regulatória; e melhorar a qualidade das decisões das instituições de Estado. Estabilidade, previsibilidade, e ele-

vada qualidade das decisões discricionárias dos órgãos de Estado são bens públicos, que afetam a coletividade, consumidos (necessariamente) por todos, pagos por todos.

Finalmente, o Estado deve prestar melhores serviços, ao definir o que é essencial para o bem-estar da sociedade: segurança coletiva; saúde pública; educação voltada à formação de excelência e em tempo integral, com foco nos mais jovens.

CONCLUSÃO

O retrocesso da indústria de transformação no país não foi por falta de apoio dos instrumentos clássicos: não faltou financiamento ao investimento e à inovação; como não faltaram incentivos fiscais; e tampouco proteção, para evitar que a demanda “vazasse” para o exterior.


Faltou fundamentalmente um diagnóstico correto, o que levou em anos recentes a um ativismo sem estratégia por um Estado fragilizado. Na realidade, ao mesmo tempo em que as políticas tentaram compensar os elevados custos de transação no país, implicaram a segmentação dos mercados e o isolamento das empresas, restringindo o acesso aos mercados e recursos.

O paradoxo central da política industrial é fruto deste aspecto de compensação pelo ambiente de negócios adverso. De um lado, protegem e transferem recursos (subsídios e incentivos) para as empresas; porém em simultâneo constriam as empresas, retiram sua capacidade de competir; e geram incentivos adversos, amortecendo as forças de competição – direcionador essencial dos esforços das empresas.

O fundamento de uma nova política industrial é a reforma do Estado, com uma redefinição de seu papel: provedor de bens públicos e serviços essenciais ao bem-estar da coletividade. Para tanto, não é necessário que o Estado absorva 43% ou mais do PIB – como o Estado brasileiro o faz – mas que se institua uma reforma que reavalie suas múltiplas atribuições, aumente a eficiência das suas funções essenciais, elimine normas burocráticas e as barreiras institucionais que elevam os custos de transação, e se empenhe no desenho de políticas que atendam ao interesse público.

¹⁰ Ver a respeito CDPP e Cindes, *A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial* (Texto para Discussão, junho de 2016), onde os autores fazem uma análise da literatura que provê evidência inquestionável dos ganhos da abertura, e detalham a agenda necessária para uma reforma profunda na política comercial do país. Aqui se sugere ir além da política comercial, e repensar a política de imigração e as normas que protegem as profissões das forças da competição.

¹¹ Um exemplo são os sindicatos profissionais, cujas funções se sobrepõem aos Conselhos profissionais, e cujos custos cobrados aos indivíduos e às empresas são arbitrários e sem nexos com a provisão de serviços.



Consultoria, pesquisa, formação de recursos humanos, estatística especializada e disseminação de informações sobre comércio exterior

Fundada em março de 1976, a Funcex adquiriu competência única no país em seu campo de atuação. Além de dedicada exclusivamente à área de comércio exterior e de economia internacional, a Funcex tem um portfólio de atividades diversificadas e complementares que lhe asseguram uma posição ímpar e lhe permitem desempenhar plenamente seu objetivo de contribuir para a promoção do comércio exterior do Brasil.

Outra característica institucional exclusiva da Funcex reside no fato de operar na interseção dos campos de interesse do setor público, do meio empresarial e das áreas acadêmicas e políticas, estabelecendo canais de diálogo e consulta entre todos esses segmentos, dotados de lógicas diversas de reflexão e de ação.

A crescente compreensão do papel do comércio exterior como instrumento de desenvolvimento econômico e social e o consenso sobre a importância de uma inserção competitiva do país na economia mundial são fatores que reforçam a pertinência de uma instituição tecnicamente isenta e reconhecida, no Brasil e no exterior, pelo pioneirismo e pela experiência acumulada em suas áreas de competência.