

Artigo publicado no jornal O GLOBO em 24 de abril de 2013

Ônus desnecessário

José Tavares de Araujo Jr.¹

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) divulgaram recentemente uma base de dados sobre comércio em valor adicionado para 40 países no período 2005/2009. Além dos membros da OCDE, a base de dados inclui África do Sul, Brasil, China, Índia, Indonésia e Rússia. Os indicadores ali reunidos destacam alguns aspectos centrais do processo de fragmentação da produção que deu origem às chamadas cadeias globais de valor e mudou os padrões de competição da economia mundial nas últimas duas décadas.

As possibilidades de fragmentar a produção dependem da natureza de cada indústria. Elas são altas em indústrias de montagem, como aeronáutica, automobilística, material eletrônico, vestuário e outras; são moderadas nos ramos onde o processo de produção é segmentado, como a indústria têxtil, que reúne as etapas de fiação, tecelagem e acabamento; e são muito limitadas, ou inexistentes, em indústrias de processo contínuo, como química e siderurgia. Assim, em cada país, a importância das cadeias globais de valor está diretamente associada à estrutura de sua economia.

Entretanto, ainda que restrita a uma parcela da produção industrial, a fragmentação gera benefícios para o conjunto da economia através de dois mecanismos. Em primeiro lugar, cria novos canais de interação entre a indústria de transformação e o setor de serviços. Sempre que uma empresa passa a adquirir no mercado algum tipo de insumo que antes era produzido internamente, ela gera novas atividades não apenas para o fornecedor daquele insumo, mas também para os prestadores de serviços. Além disso, as pressões competitivas na indústria de bens intermediários elevam, através de efeitos de encadeamento, os níveis de eficiência dos demais segmentos da estrutura industrial.

O Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes) procurou avaliar os níveis de competitividade internacional vigentes na indústria brasileira a partir das evidências disponíveis na base de dados OCDE/OMC. No período coberto pela base de dados, cerca de 50% da pauta de exportações do país foram compostos por produtos básicos e semimanufaturados, mais de 80% da produção industrial foram destinados ao mercado doméstico, e as indústrias de montagem representaram, em média, apenas 25% da produção industrial.

Todavia, uma comparação com os demais países incluídos na base de dados revela que, no Brasil, os níveis de fragmentação são ainda menores do que seria esperável. Este fenômeno é devido a três razões principais, das quais duas são antigas e a outra é mais recente. As razões antigas são a precariedade da infraestrutura de transportes do país e as tarifas aplicadas sobre as importações de bens intermediários e equipamentos, que - de longa data - são as mais altas do mundo. A razão nova decorre da política industrial iniciada no segundo governo Lula, e aprimorada pela presidente Dilma Rousseff, que retornou aos instrumentos da época da substituição de importações, baseados em

¹ É diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES).

conteúdo local, ações antidumping, similar nacional e processo produtivo básico.

Apesar destas anomalias, os atuais níveis de competitividade internacional de alguns ramos industriais são elevados, e não resultam apenas da exploração de vantagens comparativas naturais, mas também de investimentos em inovação tecnológica, ampliação de capacidade e diferenciação de produtos. Os exemplos mais conhecidos são os de aviões, alimentos e bebidas, papel e celulose, e cosméticos. Dois traços comuns destas indústrias são os de não dependerem dos instrumentos protecionistas vigentes, e terem conseguido, através de meios próprios, contornar as demais barreiras, conforme ilustra o caso de aviões.

As perspectivas da economia brasileira são ambíguas. Por um lado, alguns setores que operam na fronteira tecnológica conseguiram preservar seus padrões de eficiência através de expedientes particulares, como regimes especiais de importações, sistemas logísticos apoiados em terminais portuários privativos e benefícios fiscais. Por outro lado, a proteção supérflua concedida aos oligopólios que operam nas indústrias de bens intermediários e o retorno às políticas de reserva de mercado prejudicam a competitividade internacional de inúmeros segmentos da indústria de transformação. Este contraste, que provavelmente será duradouro, impõe ao país o ônus desnecessário do baixo crescimento.