

Para não dizer que não falei de conteúdo local

Maurício Canêdo Pinheiro

Pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE

Recentemente o ministro das Minas e Energia, Eduardo Braga, levantou a possibilidade de promover mudanças na política de conteúdo local no setor de petróleo e gás (P&G). Dias depois, a presidente Dilma Rousseff descartou essa ideia. Não está clara a direção das mudanças. Tampouco se elas realmente serão feitas. Mas não resta dúvida de que são necessárias.

De modo resumido, a orientação da política de conteúdo local tem sido a de que tudo que puder ser produzido no Brasil deve ser produzido aqui. A grande questão é: a qualquer custo? Porque aos requerimentos de conteúdo local também estão associados custos. Sem esses requerimentos, as empresas optariam por comprar uma parcela menor de insumos e equipamentos no mercado doméstico. A política de conteúdo local implica forçar as empresas a avançar mais nas compras locais e, portanto, arcar com custos associados à aquisição de insumos relativamente mais caros (ou de menor qualidade, ou com atraso no cronograma de entrega). Se não fosse esse o caso, a política de conteúdo local seria inócua.

Ressalte-se que esses custos se materializam mesmo quando a política de desenvolvimento de fornecedores locais é bem-sucedida. Nesse sentido, o paradigma de sucesso no setor de P&G é a Noruega. E, mesmo para o caso no-



rueguês, existem amplas evidências de que, após o relaxamento da política de conteúdo local, houve grandes ganhos de produtividade associados a maiores graus de liberdade para compra de insumos. Estes ganhos são um indicador de que há custos associados a essa política, mesmo quando os requisitos de conteúdo local não são muito altos, como no caso norueguês.

O argumento não é que não haja benefícios associados à política de conteúdo local no setor de P&G. Há

exemplos de sucesso em gerar renda e empregos em diversos setores. E este é inclusive um dos objetivos declarados da política. O ponto é que esses benefícios devem ser contrapostos aos custos. Desse modo, a política de conteúdo local é desejável enquanto os benefícios associados a ela forem maiores que as perdas resultantes do aumento nos custos de produção. Sendo assim, do ponto de vista da sociedade, existe um nível ótimo de conteúdo local, a partir do qual as perdas superam os ganhos. Em outras palavras, o objetivo não deveria ser maximizar o conteúdo local, mas os ganhos para a sociedade. Avançar em demasia nos requerimentos de conteúdo local tende a gerar resultados negativos e colocar em risco a competitividade internacional dos setores que são objeto da política.

Nesse ponto outra pergunta se impõe: como fazer para maximizar a chance de os benefícios serem superiores aos custos? O segredo está em fazer com que os setores objeto da política alcancem competitividade internacional em um horizonte razoável de tempo. Nesse caso, a política de conteúdo local se torna desnecessária, perenizando seus benefícios e eliminando os seus custos. Para tanto, é necessário que os incentivos sejam construídos de forma adequada. Em particular, a literatura teórica e as experiências in-

ternacionais indicam que políticas desse tipo devem ser transitórias, e que a proteção ao mercado doméstico deve ser gradualmente reduzida.

A contraposição das experiências brasileiras a de países do Leste Asiático em política industrial ajuda a ilustrar o ponto. Tome-se o exemplo da Coreia do Sul. As empresas e setores objeto de política industrial sempre foram expostos a mecanismos que combinavam incentivos e punições. Algum tipo de meta sempre era fixado, normalmente associado à exportação, que caso não fosse atingida implicava penalidades ou retirada de benefícios. Além disso, o governo sinalizou, de forma crível, que a proteção seria reduzida ao longo dos anos (o que efetivamente ocorreu). Os dois mecanismos levaram a ganhos significativos de produtividade, necessários para se conseguir atingir as metas de exportação e para se defender no mercado doméstico, diante do prognóstico de retirada da proteção. No Brasil, ao contrário, o mercado doméstico se manteve durante muito tempo isolado da competição internacional e nenhuma sinalização de redução da proteção foi emitida para as empresas. Desse modo, com honrosas exceções, embora tenha conseguido diversificar sua economia, o país não conseguiu alcançar competitividade internacional em boa parte dos setores contemplados pela política industrial.

Nesse sentido, a política de conteúdo local no setor de P&G, ao fornecer proteção excessiva e por tempo indeterminado a determinados setores, tende a desestimular investimentos em inovação, cruciais para que sejam alcançados padrões internacionais de competitividade. Assim, corre-se o risco de condenar os setores contemplados pela política a se desenvolverem com

A política de conteúdo local no setor de P&G, ao fornecer proteção excessiva e por tempo indeterminado, tende a desestimular investimentos em inovação

tecnologias defasadas, o que impediria o aproveitamento das externalidades associadas ao aprendizado e à inserção nas cadeias produtivas globais. Aliás, não por acaso, as empresas do setor de P&G localizadas no Brasil investem menos do que a de outros países. As evidências empíricas confirmam esse entendimento, indicando que uma das principais alavancas do investimento em inovação é a pressão competitiva exercida pelos concorrentes.

Novamente, tome-se o exemplo da Coreia do Sul. O foco da política industrial naquele país foi atingir competitividade internacional em determinados setores. Se fosse possível atingir esse objetivo com algum encaqueamento da economia doméstica na direção dos insumos, melhor. Se não, nenhum tipo de barreira à importação dos insumos era imposta. Pelo contrário, muitas vezes a importação de determinados insumos recebia incentivos. Não por acaso, a relevância das importações, em especial de bens de capital, para o aumento da produtividade da indústria sul-coreana

é ressaltada por diversos autores. O mesmo pode ser dito para o Japão. Mesmo a China tem uma postura bastante pragmática quanto ao encaqueamento local de suas indústrias, induzindo a compra doméstica somente se esta não ameaça a competitividade internacional da economia.

Ressalte-se que as prescrições para a política de conteúdo local em P&G se aplicam à política industrial brasileira recente de forma geral. A evidência empírica disponível indica que reduções de proteção em bens de capital e insumos intermediários geram incrementos na taxa de crescimento, especialmente para países em desenvolvimento. As evidências específicas para o caso brasileiro apontam no mesmo sentido. Ou seja, ter acesso restrito a insumos intermediários implica desvantagem competitiva importante.

A proteção demasiada e por tempo indeterminado também tende a reduzir os incentivos para investimento em inovação. Embora políticas voltadas para a redução do custo dessa atividade sejam importantes, é preciso que a inovação seja um imperativo para as empresas brasileiras. Nesse sentido, a exposição gradual das empresas brasileiras à competição é uma ferramenta poderosa para atingir esse objetivo e evitar que os setores objeto da política se desenvolvam com tecnologias defasadas. Já cometemos esses erros antes. Ainda está em tempo de mudar o fim dessa história. 

Para uma exposição mais detalhada dos argumentos aqui desenvolvidos o leitor pode consultar o artigo "A recente política industrial brasileira foi bem desenhada?", de minha autoria. Trata-se de um dos capítulos do recém-lançado livro *Indústria e desenvolvimento no Brasil*, organizado por mim, Nelson Barbosa, Nelson Marconi e Laura Carvalho.