

20 anos de importações industriais no Brasil

David Kupfer¹
Julia Torracca²

Introdução

A indústria brasileira enfrenta uma crise de longa duração, cuja etapa mais profunda já está perto de completar uma década. Isso é evidenciado de forma cabal por um dado muito simples e inquestionável, divulgado em relatório recente da Unido. Segundo a publicação, a participação do valor adicionado pela indústria brasileira no total mundial caiu de 2,8% em 2002 para 1,8% em 2018. É fato que quase todos os países ditos industrializados apresentaram perda de participação devido ao crescimento espetacular da China (de 11,5% para 24,9% em igual período), mas igualmente é fato que o Brasil exibe uma das maiores quedas proporcionais no bloco das nações mais industrializadas.

O retrocesso da indústria brasileira é reflexo de múltiplas causas estruturais que se acumulam há décadas,

adicionadas a outras razões conjunturais mais recentes que se fizeram sentir após a crise de 2015 e a subsequente estagnação da economia nacional. A análise do padrão dinâmico que caracterizou o último ciclo de crescimento da economia brasileira, que se estendeu de 2004 e 2010, permite constatar o nítido descolamento que ocorreu entre as trajetórias do setor industrial e do conjunto da economia. Enquanto a economia exibia números positivos de crescimento do PIB, de melhoria na distribuição de renda, de redução do desemprego e de estruturação do mercado de trabalho, dentre outros, a indústria enfrentava um círculo vicioso de fragilização, caracterizado por um hiato crescente de produtividade, competitividade e inovação, que, por sua vez, determinavam um distanciamento cada vez maior da fronteira produtiva e tecnológi-

¹ Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do Grupo de Indústria e Competitividade (GIC-IE/UFRJ).

² Professora da Faculdade de Economia da UFF e pesquisadora do Grupo de Indústria e Competitividade (GIC-IE/UFRJ).

ca internacional. O fato é que, em consequência desses hiatos de desempenho, os potenciais impactos do crescimento econômico sobre a indústria foram seriamente restringidos pelo “vazamento” para o exterior dos impulsos de demanda então existentes.

Esse breve artigo tem por finalidade enfatizar a contribuição que o fluxo de importações de bens vem exercendo sobre o desempenho da indústria em uma perspectiva de longo prazo. Esse é um tema que, por razões que escapam à compreensão mais imediata, não tem sido muito explorado nas análises sobre a indústria brasileira.

O artigo se desdobra em duas frentes. A primeira delas recorre à base de dados construída no GIC-IE/UFRJ para o cálculo de taxas de câmbio reais efetivas, seguindo a metodologia descrita em Torracca e Kupfer (2013)

para discutir a contribuição do crescimento do PIB e da taxa de câmbio para o comportamento das importações agregadas no período. A segunda frente busca extrair implicações da análise anterior para a evolução futura da indústria. Para tanto, realiza uma análise estrutural da balança comercial brasileira, de modo a individualizar o comportamento dos diferentes grupos industriais de acordo com uma tipologia também estabelecida pelo GIC-IE/UFRJ. Nessa análise, o foco é a evolução do saldo, como indicador de competitividade internacional, e da corrente de comércio, como indicador da abertura externa da economia brasileira, para cada grupo industrial, considerando o início da década passada até os dias atuais. O artigo finaliza com a apresentação de algumas implicações dos resultados encontrados.

Determinantes do comportamento das importações brasileiras: 1998-2018

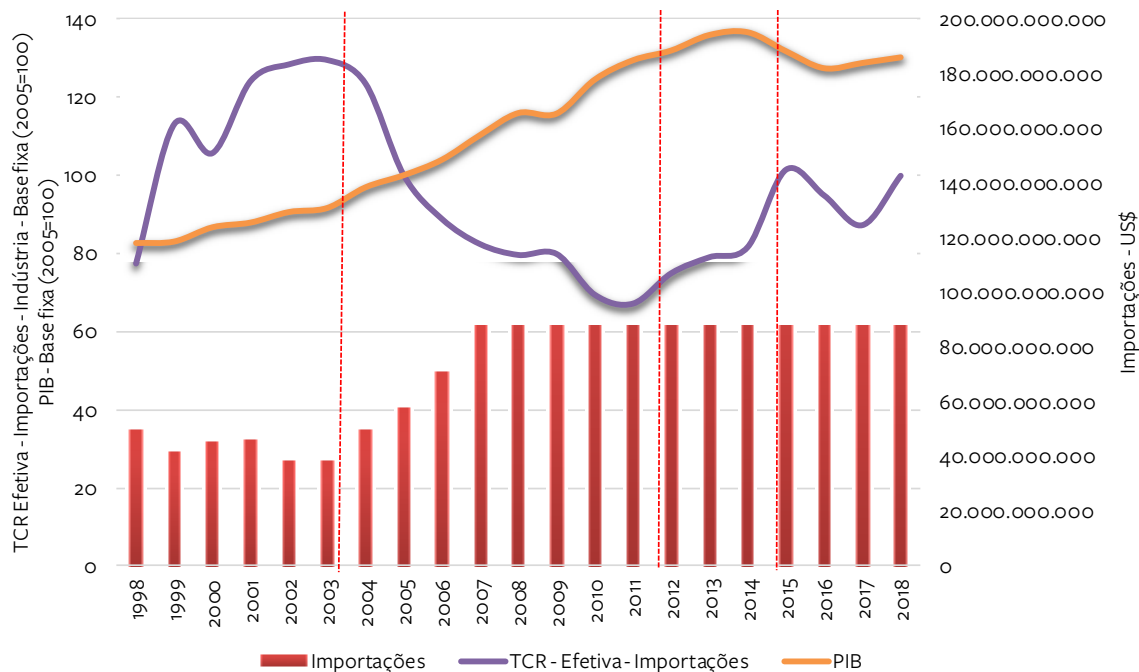
A maior parte dos estudos sobre a relação entre câmbio e indústria no Brasil opta por concentrar o esforço analítico na reflexão sobre a taxa de câmbio efetiva e as exportações. Nesse caso, o interesse está posto na competitividade externa da indústria brasileira, que, por sua vez, depende, fundamentalmente, do ritmo de expansão do comércio mundial e da sua capacidade de manter ou expandir o seu *market share* nesses mercados externos. Nesse caso, a demanda mundial cumpre uma função relevante para a determinação das exportações domésticas.

Embora de grande relevância, esses estudos não enfocam o outro lado do problema industrial que se origina do comportamento das importações como reflexo da competitividade da indústria em manter ou expandir o seu *market share* no mercado doméstico *vis-à-vis* a penetração de importações. Nesse caso, além da competitividade da indústria nacional frente aos exportadores de terceiros países, as importações são comandadas pelo grau de absorção doméstica dos bens, definido pela taxa de dinamismo do mercado interno.

O Gráfico 1 relaciona a evolução das importações industriais em contraposição à taxa de câmbio efetiva das importações e do PIB para o período 1998 a 2018. A análise para esses vinte anos pode ser subdividida em qua-

tro períodos históricos, assim como exposto na Tabela 1. No primeiro subperíodo, de 1998 a 2003, destaca-se um movimento de forte desvalorização cambial acompanhado por uma queda anual média das importações em torno de 6% e crescimento anual médio do PIB na ordem de 2%. Ou seja, nesse primeiro período, o sinal encontrado entre a variação da taxa de câmbio e a variação das importações parece atuar na direção esperada, já que, pela perspectiva das importações, uma taxa de câmbio mais depreciada levaria a um encarecimento dos produtos estrangeiros. No segundo período, de 2003 a 2011, o resultado é exatamente o oposto. A economia brasileira passou por um momento de maior crescimento econômico, e as importações acompanharam esse movimento de ampliação da absorção doméstica. A taxa de câmbio, por sua vez, registrou uma inflexão na direção de uma forte apreciação, com variação média anual negativa de 7,9%. Nesse caso, as importações foram impactadas tanto pelo crescimento do PIB quanto pela valorização do câmbio, de maneira que a atuação de ambas as variáveis se reforçou, gerando como resultado uma explosão das compras externas, que mais que quadruplicaram em valor nesses anos (taxa média de crescimento anual de 21,1%).

Gráfico 1. Evolução das importações industriais, PIB e taxa de câmbio efetiva das importações industriais no Brasil (1998 a 2018)



Fonte: Os dados de importações foram coletados no SisComex/MDIC. Os dados do PIB são do SCN/IBGE. As taxas de câmbio reais efetivas foram elaboradas a partir do banco de dados do GIC-IE/UFRJ, com base nas informações do FMI, UNCTAD e SixComex/MDIC.

Tabela 1. Taxa de crescimento anual do PIB, das importações industriais e da taxa de câmbio efetiva real das importações (1998 a 2018)

Período	PIB	Importações	Câmbio
1998 a 2003	2,1%	-6,0%	10,9%
2003 a 2011	4,4%	21,1%	-7,9%
2011 a 2014	1,8%	0,0%	6,7%
2014 a 2018	-1,2%	-4,2%	5,2%

Fonte: Os dados de importações foram coletados no SisComex/MDIC. Os dados do PIB são do SCN/IBGE. As taxas de câmbio reais efetivas foram elaboradas a partir do banco de dados do GIC-IE/UFRJ, com base nas informações do FMI, UNCTAD e SixComex/MDIC.

O terceiro período, de 2011 a 2014, é mais curto e mostra uma relativa estabilidade em relação aos demais. O PIB cresceu em média 1,8% ao ano, e as importações permaneceram basicamente constantes, enquanto a taxa de câmbio volta a descrever uma trajetória de desvalorização. Um possível efeito negativo do câmbio desvalorizado nas importações pode ter sido contrabalançado por uma taxa

anual de crescimento do PIB positiva. O período mais recente, de 2014 a 2018, marca a recessão seguida de estagnação da economia brasileira e um concomitante recuo das importações, ainda que nos dois últimos anos se observe alguns sinais de recuperação. A taxa de câmbio real efetiva para esse período permanece desvalorizada, reforçando, portanto, o movimento de queda das importações.

A contribuição tanto do PIB quanto do câmbio para o comportamento das importações pode ser medida, de forma aproximada, em termos dos coeficientes de correlação dessas séries. Na relação PIB e importações, a associação foi positiva e na ordem de 0,835, enquanto na relação câmbio e importações a correlação foi negativa e em grau inferior (-0,524). Dessa forma, apesar da taxa de câmbio exercer papel relevante na determinação dos

fluxos de comércio da indústria, as importações parecem guardar uma maior associação com as variações da absorção doméstica comandadas pela evolução do PIB do que com as variações da taxa de câmbio. A seção a seguir busca identificar de que maneira a análise estrutural da balança comercial, de acordo com diferentes grupos industriais, pode auxiliar na construção de implicações para o futuro da indústria brasileira.

Uma análise estrutural do desempenho comercial brasileiro

A dinâmica agregada da indústria não permite identificar os diferentes padrões de concorrência que nela coexistem. Daí a importância de se observar os dados em um ângulo estrutural, aqui apreendido a partir do comportamento de diferentes grupos industriais construídos a partir de uma tipologia de atividades que obedecem a padrões de concorrência semelhantes desenvolvida pelo Grupo de Indústria e Competitividade do IE/UFRJ³.

Para efeito de estilização, são considerados quatro grupos de setores: *Commodities* Agrícolas (CA), *Commodities* Industriais (CI), Indústria de maior conteúdo tecnológico (IN) e Indústria Tradicional (IT).

Os grupos CA e CI representam as atividades industriais baseadas em recursos naturais agrícolas e mineiras, respectivamente, sendo caracterizados pela elaboração de produtos homogêneos e de alta tonelagem. Dada a estrutura industrial brasileira, esses grupos englobam as empresas mais eficientes do país, que utilizam processos mais atualizados e se candidatam a competir internacionalmente em custos, mesmo a despeito da contribuição negativa trazida pelo chamado custo Brasil. O grupo IN concentra as atividades mais sofisticadas tanto no plano tecnológico quanto no plano da organização da produção, sendo aquelas que introduzem e difundem o progresso tecnológico pelo tecido industrial. Por isso, têm nas inovações de produto e, também, nas tecnologias organizacionais os fatores-chave de seu

padrão de concorrência. Engloba basicamente os setores de bens de capital (mecânicos, eletrônicos), os setores de alta tecnologia (aeronáutica, exploração de petróleo em águas profundas) e, ainda, as indústrias de bens duráveis de consumo (automóveis, eletrônicos), que, por envolverem montagem em massa de produtos altamente diferenciados, requerem um nível de desenvolvimento tecnológico elevado para o seu funcionamento. O grupo IT, por fim, está relacionado aos setores que produzem tanto insumos industriais mais simples (produtos de metal, químicos diversos, material elétrico) quanto os bens-salário (têxtil, vestuário, calçados e móveis, artefatos plásticos). São, em geral, mais intensivos em trabalho e não requerem requisitos elevados de escala mínima de produção. Essa flexibilidade favorece a variedade, levando à convivência de empresas com diferentes tamanhos, linhas de produtos, capacitações e desempenhos que concorrem pela capacidade de atender à demanda com uma combinação de atributos de custos, qualidade, rapidez de entrega, customização, dentre outros.

O Gráfico 2 mostra a evolução dos fluxos comerciais entre 1998 e 2018 (a) para o conjunto da indústria e (b) para os quatro grupos industriais acima descritos, reforçando a presença de distintos padrões entre eles. Os fluxos comerciais estão registrados diretamente, como os valores verificados das exportações e importações, e indiretamente, pelos valores da corrente de comércio

³ A tipologia de grupos industriais de acordo com padrões de concorrência, proposta pioneiramente em Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1996). *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro. Ed. Campus, vem sendo utilizada com adaptações pelo Grupo de Indústria e Competitividade do IE/UFRJ desde então. A versão utilizada nesse artigo encontra-se em Kupfer (2005) e foi posteriormente incorporada no Boletim de Indústria e Comércio Exterior – BIC realizado pelo GIC para a APEX.

(a soma das exportações e das importações), que é uma medida, embora imperfeita, da abertura da economia, e do saldo comercial (a diferença entre exportações e importações), que é uma medida, embora imperfeita, de competitividade internacional da indústria.

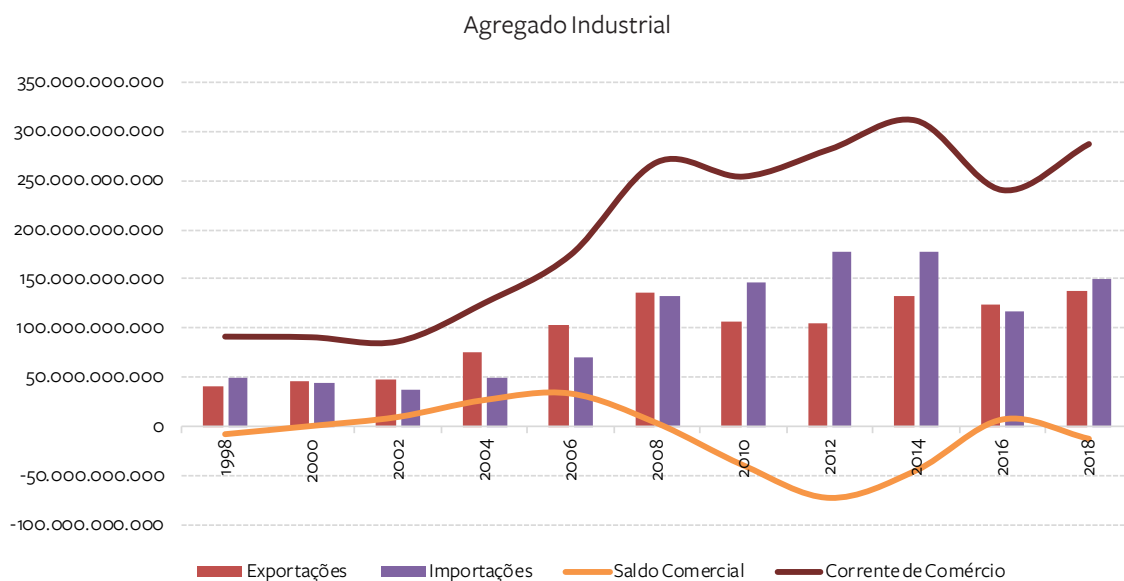
Primeiramente, o grupo CA apresenta uma nítida inserção exportadora, facilmente constatada pela quase igualdade entre o saldo e a corrente de comércio. Tal característica já não se aplica com tanta nitidez para os setores de CI. Principalmente quando as condições estruturais dos mercados internacionais de insumos básicos se transformaram após a crise global de 2008, com redução de preços e enorme acumulação de excedentes de capacidade instalada mundo afora, a competitividade da produção brasileira reduziu-se sensivelmente. Somados, os grupos CA e CI representam mais da metade da pauta exportadora brasileira (cerca de 55%, em 2018).

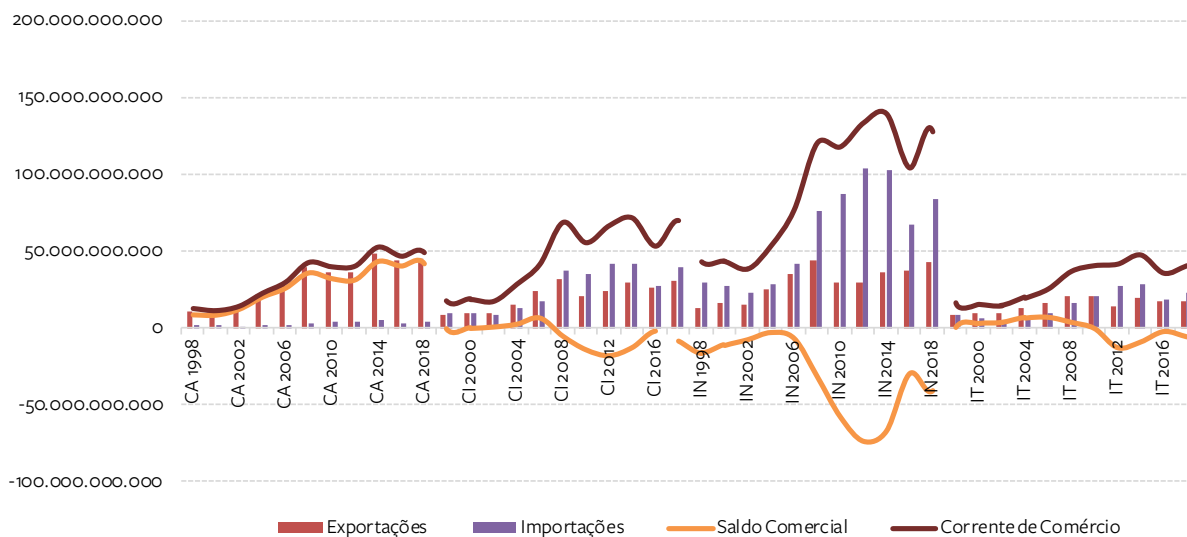
Já o grupo IN vem caminhando em direção a uma inserção importadora desde que teve início o ciclo expansivo da economia brasileira, em 2004. O grande crescimento da corrente de comércio sugere um aprofundamento

da abertura desses setores, enquanto a deterioração do saldo sinaliza para a gravidade da perda de competitividade dessas indústrias. No passado recente, o grupo IN é o grande responsável pelo “vazamento” para o exterior dos encadeamentos trazidos pelo crescimento da absorção doméstica, contatado na seção anterior.

Por fim, o grupo IT é aquele que apresenta a menor expansão da corrente de comércio no período. Isso significa que esses setores são mais fechados do que o restante da indústria, fato que, provavelmente, reflete um maior nível de proteção natural que em geral acompanha esses bens. Mesmo assim, verifica-se que após 2011 esses setores entraram em déficit comercial, diferentemente, por exemplo, do ocorrido no pós-Plano Real na década de 1990, em que houve algum crescimento econômico e forte apreciação da taxa de câmbio. O acirramento da competição movida pelas cadeias de produção asiáticas, lideradas pela China, sinaliza para um quadro distinto, no qual também o grupo IT poderá se desindustrializar, reforçando a propensão a importar da economia brasileira.

Gráfico 2. Evolução das exportações e importações industriais brasileiras (1998 a 2018)





Fonte: Elaboração dos autores com base no SisComex/MDIC.

Considerações finais

Quando se consideram os quatro grupos industriais, a dinâmica de crescimento das importações ganha contornos bastante distintos do que os sugeridos somente pela observação do agregado da indústria. A visão estrutural sugere que não há qualquer razão para apostar que um comportamento favorável da balança comercial esteja assegurado, em vista da posição atual da taxa de câmbio e das expectativas existentes quanto à sua manutenção em níveis mais depreciados pelos próximos anos.

Ao contrário, dada a atual propensão ao vazamento para o exterior dos possíveis impulsos da demanda interna, particularmente visível no caso do grupo IN e potencialmente esperados para os setores do grupo IT, um eventual retorno de algum dinamismo para a economia brasileira irá provocar um rápido crescimento

das importações. Se o objetivo que se tem para a indústria brasileira é de redução da rigidez estrutural, com uma mudança da estrutura produtiva na direção de bens com maiores conteúdos tecnológicos capazes de dinamizar a economia e sustentar a produtividade por um prazo mais longo, torna-se necessário então promover medidas que garantam uma maior competitividade dessas atividades.

No momento em que as autoridades econômicas brasileiras mencionam novas medidas liberalizantes, como uma redução unilateral das tarifas aduaneiras sobre bens industriais, é importante ter claro os impactos extremamente negativos sobre as perspectivas de retomada do crescimento que essas iniciativas poderão ocasionar.

Referências

KUPFER, D. A indústria brasileira após a abertura. In Castro, A. C.; Licha, A. Pinto Jr. H. Q.; Sabóia, J. Brasil em *Desenvolvimento: Economia, Tecnologia e Competitividade*. Vol 1. Parte III. pp 201-32. Rio de Janeiro: Ed. Civilização

Brasileira, 2005.

TORRACCA, J. F.; KUPFER, D. A evolução da taxa de câmbio efetiva real setorial e a mudança estrutural no padrão de comércio da indústria brasileira. *Anais do XLI Encontro Nacional de Economia*. Niterói: ANPEC, 2013. v. 1.





O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento foi criado em novembro de 2005 para ser um núcleo irradiador de estudos e propostas para o desenvolvimento, em sua acepção pluridisciplinar. Foram 130 os seus sócios-fundadores, economistas na maioria. Pouco a pouco o quadro de associados incorporou professores e pesquisadores de História, Ciências Sociais, Direito, Cultura, Administração e Gestão Pública. Hoje são 244 sócios brasileiros e estrangeiros.

Sua criação constitui justa homenagem a um dos maiores economistas do século XX, intelectual e homem público que se tornou referência mundial na luta contra a miséria e o subdesenvolvimento. O Centro tem se dedicado a três objetivos: documentar o desenvolvimento; estudar e formar para o desenvolvimento; debater e propor iniciativas para o desenvolvimento. Sua agenda abrange pesquisas, publicações e debates. O Centro Internacional Celso Furtado é uma associação civil de direito privado, de interesse público, sem fins lucrativos e partidária, instalada no edifício-sede do Clube de Engenharia, no centro do Rio de Janeiro.

Acompanhe as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado em:

www.centrocelsofurtado.org.br
www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



Curta nossa página:

www.facebook.com/centrocelsofurtado



Siga-nos:

www.twitter.com/centrocfurtado



Acesse nosso canal:

www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Av. Rio Branco, 124, 13º andar, sala 1304 – Edifício Edison Passos

Centro – Rio de Janeiro – RJ – 20.040-001

Tel.: (55 21) 2178-9540

centro@centrocelsofurtado.org.br