

Reindustrialização e desenvolvimento da economia brasileira

Reindustrialization and Development of Brazilian Economy

Antonio Corrêa de Lacerda¹

Resumo: O artigo discute a questão da concentração de renda e riqueza no Brasil e as alternativas para reverter esse quadro, a partir de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Para isso, após breve retrospecto da desindustrialização em curso, aponta para as ações do primeiro ano do Governo Lula III, em especial o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), o Plano de Transição Energética (PTE) e as missões definidas no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Tais missões nortearão a formulação de políticas de neindustrialização. Por fim, à guisa de conclusão aponta possíveis desdobramentos e perspectivas.

¹Economist, PhD in Economics from IE/Unicamp, he is a professor at the Graduate Program in Political Economy at PUCSP. Member of the BNDES Strategic Studies Commission, he was president of the Federal Council of Economics (Cofecon, from 2020 to 2022). He is the author, among other books, of "Reindustrialization for Brazilian Development" (Editora Contracorrente, 2022).ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8852-4172>. E-mail: aclacerda@pucsp.br.

Palavras-chave: concentração de renda, políticas públicas, desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Abstract: The article discusses the issue of concentration of income and wealth in Brazil and the alternatives to reversing this situation, based on public policies aimed at sustainable and inclusive development. To this end, after a brief review of the ongoing deindustrialization, it points to the actions of the first year of the Lula III Government, in particular the New Growth Acceleration Program (New PAC), the Energy Transition Plan (PTE) and the missions defined in the within the scope of the National Industrial Development Council (CNDI). Such missions will guide the formulation of neo-industrialization policies. Finally, by way of conclusion, it points out possible developments and perspectives.

Key-words: concentration of income, public policies, sustainable and inclusive development.

Introdução

O Brasil é um dos países de maior concentração de renda e riqueza no mundo, de acordo com vários levantamentos e pesquisas. Para o Global Wealth Report 2023, publicado recentemente pelo banco suíço UBS, quase metade da riqueza do país (48,4%) está concentrada em apenas 1% da população. A análise considerou o patrimônio familiar de 5,4 bilhões de pessoas em todo o mundo.

Várias são as causas da concentração de renda e riqueza no Brasil. A estrutura tributária regressiva, o baixo crescimento econômico do último decênio, o que restringiu a geração de renda e emprego da maioria das pessoas e as elevadas taxas de juros praticadas, são algumas delas.

No cenário internacional, a financeirização se intensificou, pós anos 1990 e as sucessivas crises têm evidenciado o papel do Estado para a sustentabilidade às ações voltadas para amenização da volatilidade e instabilidade características do mercado. Desde então, o volume de ativos financeiros, que no período pré-globalização equivalia ao Produto Interno Bruto (PIB) mundial anual, hoje representa um volume cinco vezes maior.

O cenário pós-pandemia Covid 19, a crise climática e os

desdobramentos da Guerra Rússia-Ucrania também têm intensificado um reposicionamento dos países frente às cadeias internacionais de suprimentos e a realocização de projetos de investimentos. Daí a importância não apenas do fortalecimento da questão regulatória, que vem evoluindo internacionalmente, mas também das medidas domésticas de criação de alternativas.

A economia brasileira tem convivido com um fraco e instável crescimento econômico ao longo dos últimos anos. Na crise vivenciada em 2015 e 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) se retraiu cerca de 7% no acumulado. Posteriormente houve retomada, porém tênue, e a nova crise oriunda da Pandemia de Covid-19 em 2020, fez o PIB recuar 3,3%. Houve crescimento em 2021, mas, apenas em 2022 o nível de atividades retornou ao patamar pré-crise, de 2014.

No entanto, a Indústria e a Formação Bruta de Capital Fixo – Investimentos – permanecem em um nível muito inferior ao de 2014. Ressalte-se que os investimentos públicos atingiram em 2022 o menor nível histórico, fruto dentre outros fatores das restrições da Emenda Constitucional 95 (EC95) e a visão de “estado mínimo para os outros”, predominante no período. O Novo Arcabouço Fiscal permite alguma flexibilidade, mas a reversão do quadro de restrições orçamentárias só ocorrerá mediante aumento da arrecadação e da retomada do crescimento econômico.

A desindustrialização precoce provocou a queda da participação da Indústria de Transformação no PIB, para cerca de 11%. A pauta de exportação brasileira segue cada vez mais dependente das commodities dos complexos agrário, mineral, pecuário e petrolífero, produtos de baixo valor agregado.

No mercado de trabalho, apesar da melhora recente, a taxa de desocupação (desemprego) foi de 8,0%, em relação à População Economicamente Ativa (PEA), no trimestre de abril a junho de 2023, representando um contingente de cerca de 8,6 milhões de pessoas. Já a taxa de subutilização da força de trabalho (pessoas desocupadas, desalentadas e subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas), que reflete uma visão mais ampla da situação do mercado de trabalho, foi de 17,8% no trimestre móvel de abril a junho de 2023, ou cerca de

20,4 milhões.

A queda dos rendimentos e do poder de compra das famílias ao longo dos últimos anos têm sido consequência do fraco desempenho do nível de atividades e do mercado de trabalho. O aumento da vulnerabilidade socioeconômica e da insegurança alimentar, que atinge mais da metade da população também são fatores relevantes, assim como a elevação do custo de vida.

O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medida de inflação oficial do Brasil, chegou a variar cerca de 12% no acumulado em 12 meses até junho de 2022, vem apresentando claros sinais de desaceleração para 3,99% também no acumulado dos últimos doze meses até julho. Com esse resultado, a inflação ano de 2023 cheio deve atingir cerca de 4,5%, mantendo-se na meta. O quadro de desinflação tem aberto espaço para o início da redução da Taxa Básica de Juros (Selic), que, no entanto, ainda permanece em nível elevado (12,75%);

Portanto, para que se obtenha um cenário mais previsível quanto à sustentabilidade intertemporal das contas públicas torna-se imprescindível a retomada consistente de investimentos, públicos e privados, de forma a impulsionar o crescimento econômico, gerando externalidades positivas para o emprego, a renda e a própria arrecadação tributária. É nesse sentido que a regulamentação da remuneração e da previdência das novas modalidades de trabalho, especialmente as intermediadas por plataformas digitais se torna premente e necessária.

Uma distorção relevante se refere à carga tributária por bases de incidência. Nesse ponto observa-se um relevante desalinhamento do Brasil em relação à grande parte dos países. Enquanto entre nós há uma participação da tributação de 18% sobre a renda, de 4% sobre patrimônio de 50% sobre consumo, na média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), grupo dos 36 países mais desenvolvidos, a participação da tributação sobre renda é de 34%, sobre e patrimônio é de 5,5% e sobre consumo de 32%. O Brasil tributa muito o consumo e pouco a renda e o patrimônio em relação à média dos países, o que lhe denota um

significativo caráter regressivo.

A carga tributária muito concentrada em impostos sobre consumo, incidindo sobretudo de forma indireta, afeta negativamente a capacidade de consumo das famílias de classe baixa e média de renda, reduzindo significativamente a capacidade de demanda e agravando a desigualdade. Particularmente no nosso caso, em um país no qual grande parte da população percebe um baixo rendimento mensal, essa elevada carga tributária sobre consumo e sobre produção restringe a demanda agregada, reduzindo o potencial de crescimento e de desenvolvimento econômico, principalmente nas diferentes regiões do país.

Em nível geral a carga tributária brasileira proporcionalmente ao Produto Interno Bruto (PIB) é um pouco abaixo média dos países da OCDE, de 34%, embora elevada comparativamente a países de renda média equivalente. Uma outra questão relevante que se coloca no caso do Brasil é quanto a contrapartida oferecida pelo Estado aos contribuintes. Na maioria dos países de carga tributária equivalente, o Estado proporciona uma boa base de serviços, educação, segurança, saúde, infraestrutura em geral.

A primeira fase da proposta de reforma tributária em apreciação no Congresso Nacional se concentra na simplificação da estrutura dos impostos indiretos, com a introdução do conceito de imposto sobre valor agregado. Trata-se de uma evolução, mas, a segunda fase da reforma precisa avançar na progressividade do imposto de renda, na tributação sobre aplicações financeiras de grande monta, como os fundos exclusivos e os offshore. Outro ponto relevante é a revisão de benefícios tributários sem retorno social.

2. Os efeitos dos juros elevados

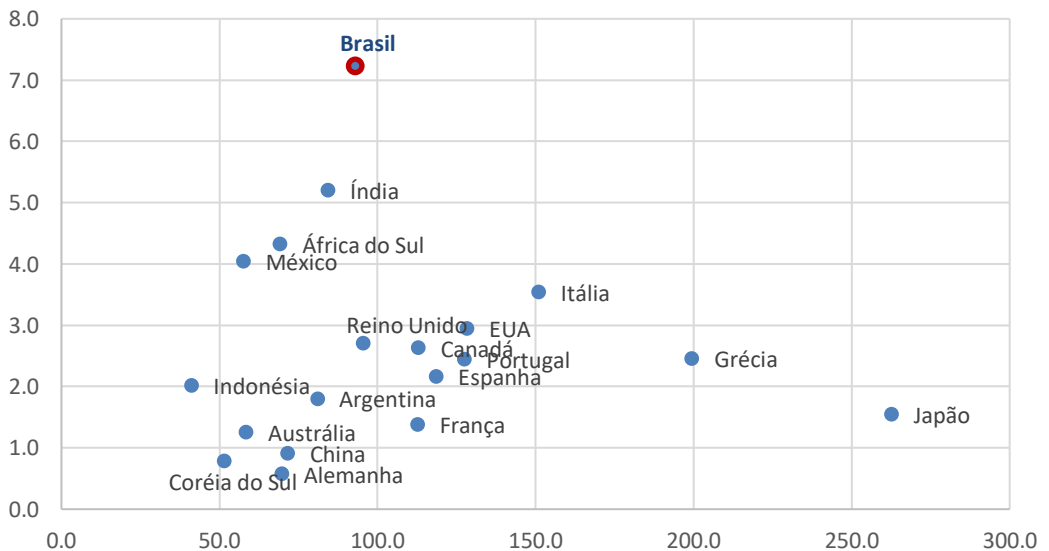
Os juros elevados praticados no Brasil, tanto a taxa básica quanto aos tomadores finais, têm claro efeito concentrador. Para os tomadores finais as taxas de mercado chegam a triplicar o preço de um bem durável, como os eletrodomésticos, por exemplo. Trata-se de claro viés concentrador, pois geralmente quem compra a crédito e paga os

elevados encargos exigidos é a população de menor renda.

Em contrapartida, como a Selic é a base da remuneração das aplicações financeiras vinculadas ou não aos Títulos Públicos, os juros elevados representam uma expressiva transferência de renda da sociedade, sob a forma de pagamento de tributos, para uma camada privilegiada formada pelos mais ricos. A previsão é que este ano o custo de rolagem da dívida pública brasileira atinja R\$ 700 bilhões, cerca de 7% do PIB.

Em comparação com outros países, mesmo não tendo um endividamento em relação ao PIB elevado, a despesa do Brasil com pagamento de juros em proporção ao PIB é a mais alta, inclusive em relação a países com um nível de endividamento muito superior (Gráfico).

Gráfico 1- Pagamento de Juros x Dívida Pública Bruta (em % do PIB)



Fonte: FMI 2021 / Elaboração própria

Tomando-se os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o custo de financiamento da dívida pública brasileira é o maior em um conjunto de países relevantes selecionados. Mesmo países de elevado endividamento relativamente ao PIB, como a Grécia, por exemplo,

com dívida de 200% do PIB, portanto quase duas vezes e meia a brasileira, o custo de financiamento da dívida é de 2,5% do PIB, pouco mais de um terço do que pagamos.

3. Perspectivas

O novo governo Lula, que logo vai completar seu primeiro ano de gestão denota clara mudança de rota para vários dos aspectos aqui levantados. Dentre outros aspectos relevantes destaca-se, a retomada do papel do Estado na economia. Sob o aspecto da governança econômica foi redefinido, já no âmbito do Gabinete de Transição, uma reordenação da condução da política econômica, que no governo anterior havia sido centralizado em um único ministério. Foram restabelecidos os ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Além disso, foi criado um novo ministério, da Gestão e Inovação do Setor Público. Tais iniciativas representam uma requalificação do papel dos ministérios na formulação e condução da política econômica.

Foi recriado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) formado por representantes de ministérios e também das entidades representativas dos empresários e trabalhadores. Nesse fórum foram definidas seis principais missões que nortearão a formulação da política industrial para promover a neointustrialização do País: a) Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; b) Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso a saúde no país; c) Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades; d) Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade; e) Bioeconomia, descarbonização, e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as futuras gerações e f) Tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.

A nova política industrial em construção estará apoiada em programas relevantes como o Novo PAC (Plano de Aceleração do

Crescimento) e o PTE (Plano de Transição Energética), dentre outros e visará a rearticulação das ações em prol do desenvolvimento brasileiro. No PAC estão previstos investimentos de R\$ 1,4 trilhão no período 2023-2026, nas áreas transporte, infraestrutura em geral, cidades, saneamento, inclusão digital, transição e segurança energética, inovação e defesa, educação, ciência e tecnologia e saúde.

Recuperar os investimentos é fundamental para o crescimento em bases sustentadas. A Formação Bruta de Capital Fixo, total dos investimentos realizados em infraestrutura, máquinas e equipamentos, restringiu-se a apenas cerca de 17% do Produto Interno Bruto (PIB), na média dos anos 2020-2022.

Nesse sentido, o novo PAC se associa a várias iniciativas já em curso na retomada do papel imprescindível do Estado, não apenas como operador, mas também na relevante atuação como regulador e fiscalizador, assim como articulador e coordenador do processo.

A volta do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento e colaboração na formulação de estratégias de desenvolvimento, resgatando seu papel histórico, também representa um marco da nova fase em curso. Não há qualquer contradição entre sua atuação e o fortalecimento do mercado de capitais e de outras formas de participação privada. Ambas são complementares.

Ressalte-se, sob o ponto de vista da demanda, o papel da retomada da política de valorização do salário-mínimo, importante sinalizador e balizador da melhora da renda, que já se mostra uma realidade neste primeiro ano de Governo Lula III. Da mesma forma, a recuperação e fortalecimento do Programa Bolsa Família nas suas características originais, atrelado à permanência da criança na escola e da vacinação também tem impacto relevante.

Todas as ações em curso têm efeito distributivo e devem ser intensificadas. Permanece, não obstante, o desafio de reverter os paradigmas de uma sociedade em que empresários, trabalhadores de maior renda e empreendedores em geral se habituaram ao rentismo, em detrimento da produção.