

# A recente política industrial brasileira foi bem desenhada?

Mauricio Canêdo Pinheiro

*Pesquisador do IBRE/FGV*

Seminário Indústria e Desenvolvimento Produtivo do Brasil

São Paulo • 26-27 de maio de 2014

# I. A recente política industrial brasileira

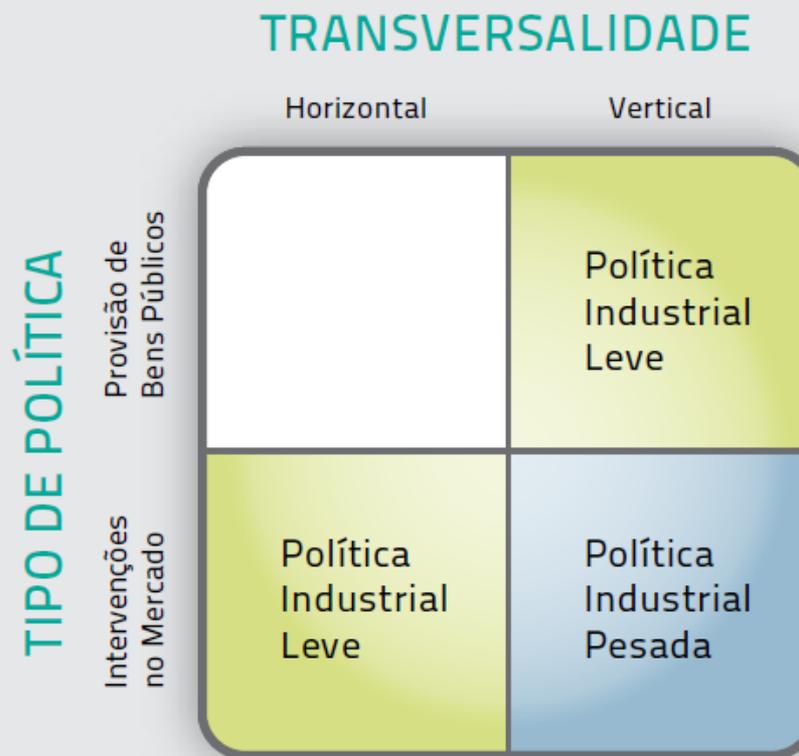
- Margens de preferências em compras públicas.
- Suporte à criação de ‘campeões nacionais’.
- Crédito público de bancos de desenvolvimento.
- Desoneração fiscal em setores selecionados.
- Política de inovação.
- Política de conteúdo local.
  - *Indústria naval (PROMEF e congêneres).*
  - *Telecomunicações (Leilão 4G e PNBL).*
  - *Setor Automotivo.*
  - *Informática.*

## II. Política industrial: Por quê?

- Política industrial só faz sentido se a indústria, de alguma forma, for especial.
- Mas isso não significa desenvolver setores industriais a qualquer custo.
- O que um país produz (talvez) seja importante, mas a indústria somente é indutora de desenvolvimento na medida em que se torna competitiva.
- A métrica de sucesso da política industrial deve ser a competitividade.

# III. Política industrial: Como?

## Classificação das Políticas Públicas



FONTE: ADAPTADO DE STEIN (2011).

### III. Política industrial: Como?

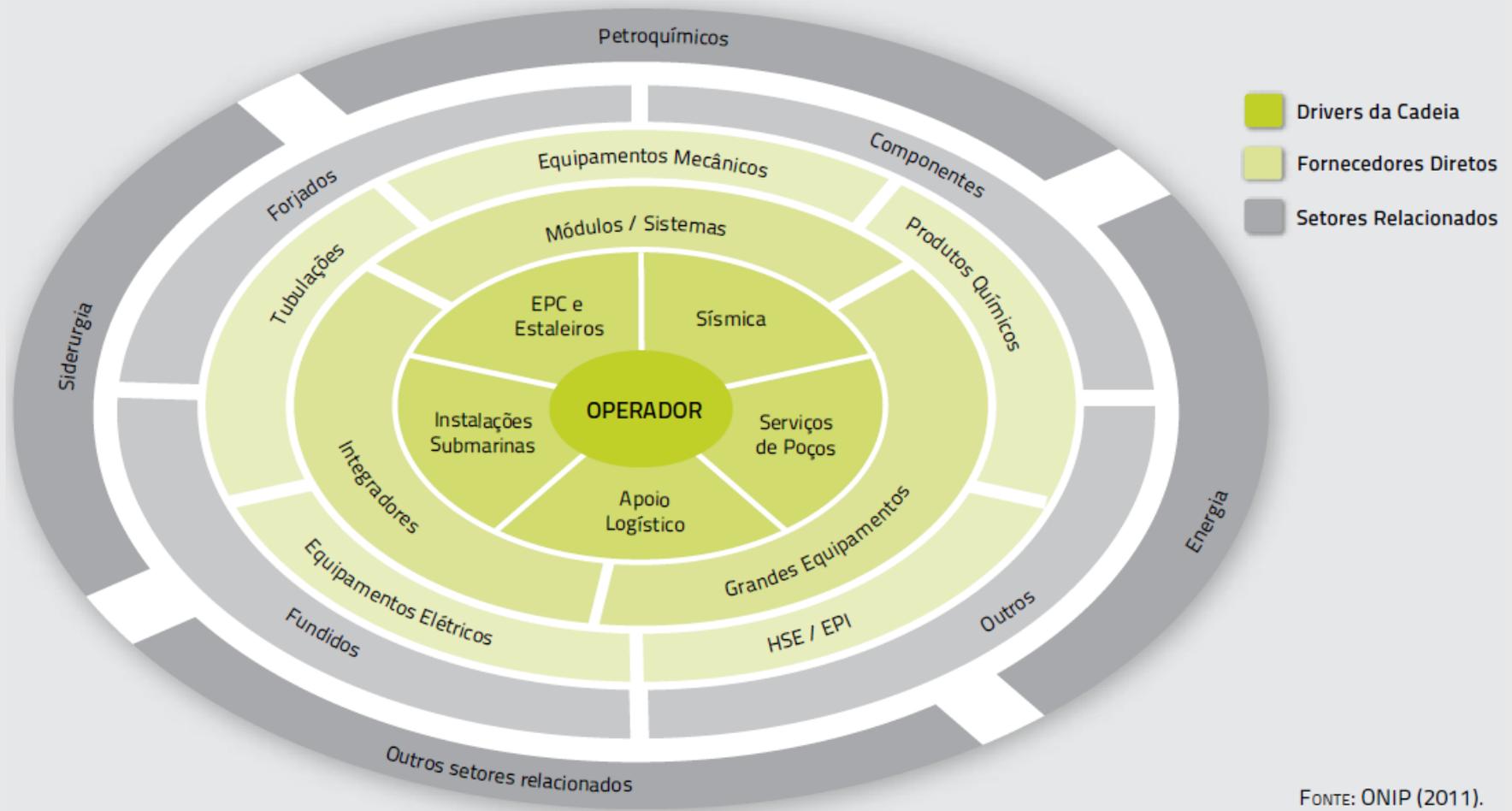
- A experiência brasileira e internacional indicam que política industrial pesada deve ser usada com moderação.
- A teoria econômica aponta na mesma direção.
- Ademais, deve ser transitória e com previsão de redução ao longo do tempo.
- Caso contrário, há o risco de que o setor contemplado se estabeleça em bases não competitivas.

# III. Política industrial: Como?

- O *trade-off* da política de conteúdo local.
  - *Benefícios em termos de externalidades.*
  - *Custos associados à aquisição de insumos mais caros (que se manifestam mesmo em caso de sucesso da política).*
- A política de conteúdo local somente é desejável enquanto os benefícios forem superiores aos custos
  - *Idealmente a política deveria maximizar os ganhos para a sociedade (e não o conteúdo local).*
  - *O balanço entre custos e benefícios tende a ser mais favorável se a diferença de competitividade entre fornecedores locais e o de outros países não for muito grande (e decrescer ao longo do tempo).*

# IV. A política brasileira de conteúdo local

- Exemplo: P&G.



# IV. A política brasileira de conteúdo local

- Que segmentos contemplar?
  - *Para os setores longe do centro, políticas horizontais e políticas industriais leves, que permitam sua inserção na cadeia produtiva de E&P.*
  - *Para alguns (poucos) setores próximos ao centro, a política de conteúdo local pode ser indicada.*
  - *A escolha deve ponderar custos e benefícios.*
  - *Prominp, Onip e IBP já fizeram levantamentos a esse respeito.*

# IV. A política brasileira de conteúdo local

- A política implica muita burocracia.
  - *É difícil imaginar um volume de centenas de bilhões de dólares em investimento passando pelo crivo de certificadores e do regulador.*
- E o resultado disso tudo?
  - *Os benefícios estão razoavelmente bem mapeados [IPEA (2010)].*
  - *Mas e os custos?*
  - *Mesmo no caso norueguês eles se mostram significativos [Kashani (2005)].*

# V. Margens de preferência em compras públicas

- Diversas iniciativas

- *Produtos e equipamentos médicos.*
- *Fármacos e medicamentos.*
- *Retroescavadeiras e motoniveladoras.*
- *Caminhões, furgões e implementos rodoviários.*
- *Confecções e calçados.*
- *Papel-moeda.*
- *Locomotivas e vagões.*

# V. Margens de preferência em compras públicas

- Exemplo: incubadoras
  - *Somos competitivos.*
  - *Dominamos a tecnologia.*
  - *Temos mão de obra qualificada no setor privado e na academia.*
  - *Por que margem de preferência de 15%?*
  - *Essa medida aumenta o estímulo à inovação?*
  - *É disso que o setor precisa?*
  - *Qual o custo dessa política para a saúde pública?*
- Não por acaso essas medidas foram listadas no âmbito do *PBM* junto das ações voltadas à defesa da indústria e do mercado interno.

## VI. Política industrial e inovação

- Competição é um instrumento poderoso de incentivo à inovação.
- Não por acaso a evidência empírica disponível indica que a *Lei de Informática* (proteção do mercado doméstico+conteúdo local+incentivo fiscal) não é efetiva em aumentar os investimentos em P&D das empresas beneficiadas [Kannebley & Porto (2012)].

# VII. Mas precisamos mesmo mudar a PI?

- O que as evidências nos dizem?

- *Há evidências robustas de que a redução de tarifas em bens de capital e insumos intermediários gera aumentos na taxa de crescimento do PIB [Estevadeordal & Taylor (2008)].*
- *Esse resultado é consistente com a evidência de que a importação de insumos (em especial, bens de capital) é um importante canal pelo qual empresas de setores em desenvolvimento absorvem tecnologia.*
- *A importância desse aspecto no desenvolvimento dos países do Leste Asiático é enfatizada por vários autores [ver, por exemplo, Rodrik (1995)].*
- *Evidências similares são encontradas para países em desenvolvimento em geral [Lee (1995), Mazumdar (2001)].*
- *As evidências específicas para o Brasil também apontam nessa direção [Schor (2004) e Lisboa, Menezes-Filho & Schor (2010)].*

## VII. Mas precisamos mesmo mudar a PI?

- Ter acesso restrito a insumos intermediários importados implica desvantagem competitiva importante.
  - *Especialmente em um ambiente no qual empresas instaladas em outros países se valem da fragmentação produtiva como ferramenta para ganhar competitividade.*
- Contrafactual: a *Embraer* seria capaz de competir no mercado internacional se a ela fosse imposta regras de conteúdo local similares as do setor de P&G?

## VIII. Considerações finais

- Não devemos cometer os mesmos erros do passado.
- Política industrial que implica proteção demasiada e por tempo indeterminado não é sustentável e gera perda de bem-estar.
- Competição é instrumento poderoso de incentivo à inovação.
- Política industrial pesada não é substituto para políticas horizontais e deve ser usada com moderação.

Obrigado!

*mauricio.pinheiro@fgv.br*