



Análise do Plano Brasil Maior

CÉSAR MATTOS

Consultor Legislativo da Área IX

Política Econômica

MAIO/2013

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

I - Política Industrial: Brasil X Asiáticos.....	3
II - Como deveria ser a Nova Política Industrial ?.....	5
III - A Política Industrial no Brasil na Primeira Década do Século: A PITCE e a PDP	6
IV - A Política Industrial no Brasil Atual: O Plano Brasil Maior	8
Objetivos do PBM	8
Dimensões do PBM	8
Setores Contemplados no PBM	14
Os Tipos de “Medidas” do PBM	15
Novidades, Extensões e Ampliações nas Medidas do PBM	17
O PBM e a Desoneração Tributária.....	19
O PBM e o Crédito Subsidiado	21
Tipo de Intervenção do PBM.....	22
Qual o Foco do PBM: Inovação, Investimento, Produção, Exportação, Emprego/Mão de Obra?.....	24
Metas Quantitativas do PBM.....	25
V - Conclusões	26

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ANÁLISE DO PLANO BRASIL MAIOR

I - POLÍTICA INDUSTRIAL: BRASIL X ASIÁTICOS

O governo do Partido dos Trabalhadores já adotou três políticas industriais. O Plano Brasil Maior (PBM) sucedeu a Política de Desenvolvimento Produtivo (a PDP), de 2008, e a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004.

Tomando como referência Almeida (2013)¹, as várias políticas industriais adotadas desde 2004 teriam um grande problema de concepção: são baseadas no modelo sul-coreano dos anos 1960/70, mas sem os mecanismos de incentivo à competição, produtividade e eficiência utilizados naquele país. A linha de atuação principal da política industrial brasileira seria a concessão de crédito subsidiado, especialmente via BNDES a partir de empréstimos realizados pelo Tesouro Nacional, para empresas grandes que atuam em setores nos quais o Brasil já possui claras vantagens comparativas, incentivando a criação/fortalecimento dos chamados “campeões nacionais”, financiando ou mesmo promovendo fusões com grande concentração de mercados. Ademais, constata-se o uso cada vez mais sistemático de políticas de conteúdo nacional mínimo e de uso do poder de compra do Estado para estimular a indústria nacional pelas chamadas margens de preferência (Lei 12.349/2010).

Como destacado pelo autor, na “velha” política industrial implementada pela Coreia, se exigia a diversificação dos grandes grupos (os “*Chaebols*”) e não se requeria que tais grupos fizessem meramente “mais do mesmo”.

A política de incentivo à concentração setorial na “velha política industrial asiática” visava, ao final e ao cabo, retirar do mercado aqueles grupos empresariais que não tivessem sido tão bem sucedidos quanto outros no desenvolvimento de novos setores. Citando dados de Chang (2006)², o autor mostra que dos dez (10) maiores *chaebols* de 1966, apenas dois reapareciam na lista dos 10 maiores em 1974. Em 1980, apenas cinco dos dez maiores de 1974 apareciam na lista, e em 1985 apenas seis dos dez maiores de 1980 apareciam. Isto implica que na política industrial coreana antiga a ideia não era consolidar a posição de quem já era forte, mas sim dar os incentivos para estes ou ficarem ainda melhores ou serem reestruturados e absorvidos por outros grupos se estivessem fracos.

¹ Almeida, M. : Padrões de Política Industrial: a velha, a nova e a brasileira”. In “O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate”. Orgs. Bacha, E. e Bolle, M.B. 2013

² Chang, H.J: The Political Economy of Industrial Policy in Korea. The East Asian Development Experience: the miracle, the crisis and the future. Londres: Zed Books, 2006.

Ou seja, o mecanismo de política industrial coreano buscava mimetizar pelo menos em parte o que o mecanismo de mercado faz: selecionar os mais eficientes, gerando alto grau de incentivo para estimular esta mesma eficiência.

Outro ponto de diferenciação da política industrial brasileira atual e a política industrial coreana antiga, também levantado pelo autor, seria a existência de mecanismos de reciprocidade ou contrapartida que o governo demandava em relação aos grupos incentivados. Era definido um conjunto de metas de exportação, crescimento da produtividade, gastos em P&D, entre outros, a serem cumpridos como condição para a continuidade dos incentivos para determinado grupo. Isto deixava claro para o grupo econômico qual o objetivo da política de fomento, provendo os incentivos para que se continuasse fazendo jus aos benefícios.

No Brasil, no entanto, não há qualquer previsão de contrapartida ou desempenho dos setores beneficiados. Sendo mais produtivo, mais inovador ou conquistando mais mercados externos ou não, a sinalização do governo é que o benefício seria sempre o mesmo: o pai Estado jamais negaria seus filhos, ainda que não o merecessem e ainda que com o bolso dos outros (esquecidos) filhos (os contribuintes) sem acesso às benesses dos regimes especiais. A chance de uma política industrial dar certo está na medida da capacidade institucional do Estado em definir e cobrar contrapartida/desempenho mínimo dos beneficiários. A não satisfação de tal desempenho implicaria remoção do incentivo. Como em boa parte dos casos, o grande problema é o governo conseguir sinalizar ao beneficiário de forma crível que vai sim retirar os incentivos em caso de descumprimento das contrapartidas. No caso de governos que já demonstram estar dispostos a dar incentivos sem desempenho, aí que temos a receita certa para o fracasso.

Talvez o exemplo mais dramático de política industrial baseada na total proteção de um setor em relação às importações foi o caso da informática no Brasil na década de oitenta. Como destacam Menezes Filho e Kannebley Junior (2013)³,

“uma avaliação dos efeitos desta lei concluiu que os preços dos computadores nacionais permaneceram sempre mais altos que os internacionais e que seu desempenho permaneceu atrasado em relação à fronteira tecnológica em cerca de três-cinco anos. Os custos dessa lei para os empresários e consumidores brasileiros foram estimados em cerca de 700 milhões de dólares. Com o fim da lei, as empresas nacionais do setor entraram em rápido declínio. Esse fenômeno se repetiu em vários outros setores, ou seja, no Brasil a proteção não levou nossas firmas à modernização nem à maior inserção no mercado internacional”

A diferença da estrutura de incentivos entre as políticas industriais asiáticas e brasileiras são destacadas por Canedo-Pinheiro (2013):

³ Menezes Filho e Kannebley Júnior: “Abertura Comercial, Exportações e Inovações no Brasil”. Cap. 14 Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira. Orgs. Veloso, F, Ferreira, P., Giambiagi, F. e Pessoa, S. Elsevier Campus. 2013.

“A diferença entre sucesso e fracasso está no modo como são construídos os incentivos para as empresas e setores contemplados pela política industrial. Proteção excessiva por tempo indeterminado, ausência de metas e regras de saída, barreiras para importação de insumos e adoção de novas tecnologias-características típicas da experiência brasileira- parecem ser a receita certa para o fracasso. Japão e Coreia do Sul, ao evitarem esses erros, conseguiram mudar a estrutura de sua economia e crescer de forma sustentada. A China parece seguir o mesmo caminho”.

Por fim, a política industrial velha teria um viés contrário ao investimento de capital estrangeiro, privilegiando sempre os nacionais independente do efeito relativo de cada um sobre a economia.

II - COMO DEVERIA SER A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL?

Almeida (2013) mostra que a literatura mais recente sobre política industrial não apenas retira a ênfase na diversificação de atividades pelos conglomerados, própria da experiência coreana, como se baseia em mecanismos de apoio totalmente divergentes do que é hoje utilizado no PBM.

Os principais autores desta nova vertente da política industrial enfatizariam como motivação o fato de que os empresários teriam dificuldades para saber quais produtos são mais viáveis no mercado doméstico. Quando o primeiro se aventura em um negócio novo e dá certo, outros no mesmo país o seguem. Haveria, portanto, uma “externalidade de informação”, podendo requerer ao Estado incentivar esse “processo de descoberta”, incentivando os pioneiros e assegurando a apropriabilidade dos ganhos do inovador.

Outra possível motivação ocorreria quando há retornos crescentes de escala e alguns dos insumos utilizados são não comercializáveis (serviços, por exemplo) ou exigem proximidade geográfica. Segundo Almeida (2013), o governo poderia ajudar a coordenar junto com o setor privado os investimentos necessários nas atividades complementares que elevariam o retorno individual de cada projeto de investimento. Ou seja, caberia ao governo resolver um típico problema de “ação coletiva” no qual o papel do Estado seria prover bens coletivos para grupos de empresas e não adotar medidas direcionadas para empresas individuais. Assim, por exemplo, a provisão de assistência técnica para pequenos e médios produtores se adequarem às exigências fitossanitárias de países importadores ou a construção de uma infraestrutura para produtores de frutas e verduras conseguirem acesso a transporte refrigerado para exportar seriam bens coletivos providos pelo governo. A EMBRAPA como gerador e difusor de tecnologias no campo seria um exemplo de bem coletivo de sucesso no Brasil.

Cabe salientar que a nova política industrial não visaria o desenvolvimento de um setor específico, a chamada “escolha dos vencedores” (*pick the winners*). Como destaca Almeida (2013), o papel do governo seria o de facilitar o processo de descoberta pelos próprios empresários (*self-discovery*), sendo a política industrial a mais horizontal possível, não cabendo o apoio a setores ou segmentos em que os empresários já conhecem bem sua estrutura de custo e competitividade e nem a discriminação contra o capital estrangeiro. Pequenas e médias empresas seriam o foco preferencial da política industrial.

Uma frase conhecida de Rodrik⁴ é que o desafio do governo na nova política industrial não deveria ser escolher os vencedores, mas saber identificar quando há “perdedores”. Para tal seria fundamental a introdução de mecanismos de monitoramento para a avaliação do sucesso ou fracasso das políticas. Isto, no entanto, vai contra a tendência natural do setor público de ressaltar os sucessos de suas políticas, comprometendo o que deveria ser uma avaliação isenta e sem paixões de se algo dá ou não certo.

III - A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO: A PITCE E A PDP

Almeida (2013) aponta que a primeira política industrial do governo Lula, a PITCE, tinha, pelo menos no discurso, um foco positivo no papel da inovação no crescimento de longo prazo, o que seria mais compatível à chamada “nova política industrial”. Segundo o autor, no entanto, “*essa política sofreu críticas pela falta de clareza e de objetivos relativos aos setores industriais mais intensivos em mão de obra, como calçados, têxtil e confecções, madeira e móveis*”.

Os setores que constituiriam as “opções estratégicas” da PITCE foram semicondutores, software, fármacos e bens de capital.

A sucessora da PITCE, a PDP, foi descrita pelo próprio governo como uma “*proposta abrangente, mas com foco*”. Seu objetivo foi “*promover a competitividade de longo prazo da economia brasileira, consolidando a confiança na capacidade de crescer, com uma maior integração dos instrumentos de política existentes, fortalecimento da coordenação entre instituições de governo e aprofundamento da articulação com o setor privado*”. Uma leitura rasteira permite concluir que esta indica muito pouco sobre o sentido principal da PDP.

De qualquer forma, também se coloca a importância da inovação na estratégia da PDP. No entanto, com base em estudo quantitativo associando os

⁴ Rodrik, D. : *Industry Policy for the twenty-first century*. Disponível em <http://ksghome.harvard.edu/drodrik/papers.html>

valores desembolsados para o setor privado e os investimentos setoriais em P&D, Rezende (2013)⁵ conclui que “*não há evidência de que a PDP propôs uma política voltada para setores com maior intensidade de investimento em P&D.*” Ademais, “*na parte da PDP que envolve política industrial de forma mais explícita, o objetivo de estimular a inovação não parece estar presente*”.

Os setores priorizados na PDP se classificaram em três categorias:

Quadro I – Setores Priorizados no PBM

Categorias	Setores	Ênfase	Tipo de Programa
Sistemas onde o Brasil tem reconhecida competência	Aeronáutico, petróleo, gás natural e petroquímica, bioetanol, mineração, celulose e papel, siderurgia e carnes.	Expansão de capacidade, exportação, internacionalização empresarial, liderança tecnológica	Para consolidar e expandir a liderança
Sistemas geradores de encadeamentos; com potencial exportador e/ou afetados por importações mas com potencial competitivo	Complexo automotivo, Bens de Capital, Industria Naval e Cabotagem, Têxtil e confecções, Couro, Calçados e Artefatos, Madeira e Móveis, Agroindústria, Construção Civil, Complexo Serviços, Higiene, Perfumaria e Cosméticos, Plásticos	Expansão da produção, das exportações e da capacidade inovadora	Para fortalecer a competitividade
Sistemas intensivos em ciência e tecnologia, afetados por importações mas com potencial competitivo	Complexo indústria da saúde, nanotecnologia, tecnologias de informação e comunicação, energia nuclear, biotecnologia, complexo indústria de defesa	Capacitação/competitividade em elos relevantes da cadeia de inovação (da ciência ao mercado)	Mobilizadores em áreas estratégicas

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

⁵ Rezende, L.: “Política Industrial para Inovação: uma análise das escolhas setoriais recentes”. In “O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate”. Orgs. Bacha, E. e Bolle, M.B. 2013

De falta de amplitude realmente não se poderia acusar a PDP. Quase toda a matriz industrial brasileira estava contemplada. Na verdade, a PDP já vai além de uma política industrial *strictu sensu*, pois inclui, por exemplo, a “construção civil” e o “complexo serviços”.

IV - A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL ATUAL: O PLANO BRASIL MAIOR

Objetivos do PBM

O Plano Brasil Maior (PBM) é a política industrial do governo Dilma Rousseff. Segundo o site do governo sobre o tema (<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>), o desafio do PBM seria:

- “1) sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso;*
- 2) sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial”.*

Por estes “desafios”, o objetivo da PBM seria basicamente reagir à crise internacional, o que, mais uma vez, diz muito pouco das linhas de ação a serem adotadas.

Para o fim alegado, o PBM teria *“como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho.”*. Aqui mais uma vez transparece uma ênfase em “inovação”, um aspecto positivo, mas que deve ser verificado de forma mais detalhada.

Dimensões do PBM

O PBM, assim como os anteriores, constitui um plano com forte ênfase em medidas setoriais, o que lhe dá um perfil de uma política industrial clássica. Foram “eleitos” dezenove setores a receber estímulos especiais. São um total de 287 medidas distribuídas conforme o quadro abaixo.

Quadro II - Distribuição do Quantitativo de Medidas segundo os Setores do PBM

Setores	Quantidade	%
PETRÓLEO, GÁS E NAVAL	6	2,09%
COMPLEXO DA SAÚDE	29	10,10%
AUTOMOTIVO (*)	29	10,10%
DEFESA, AERONÁUTICA, ESPACIAL	28	9,76%
BENS DE CAPITAL	24	8,36%
TIC/ COMPLEXO ELETROELETRÔNICO	23	8,01%
QUÍMICA	5	1,74%
ENERGIAS RENOVÁVEIS	17	5,92%
INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO	4	1,39%
METALURGIA	3	1,05%
PAPEL E CELULOSE	5	1,74%
HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS	2	0,70%
COURO, CALÇADOS, TÊXTIL, CONFECÇÕES, GEMAS E JOIAS	8	2,79%
MÓVEIS	9	3,14%
CONSTRUÇÃO CIVIL	5	1,74%
AGROINDÚSTRIA	70	24,39%
COMÉRCIO	5	1,74%
SERVIÇOS	8	2,79%
SERVIÇOS LOGÍSTICOS	7	2,44%
TOTAL	287	100,00%

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Quase $\frac{1}{4}$ das medidas do PBM são direcionadas à agroindústria. Este foco justamente no setor com reconhecido sucesso exportador pode indicar que o PBM é mais “seguidor” do que “definidor” dos setores economicamente mais relevantes do ponto de vista da competitividade. Em seguida vêm os setores automotivo (10% das medidas) com 29 medidas, figura mais fácil de política industrial, e o complexo da saúde (também 10,10% com 29 medidas). Merece destaque também a ênfase no setor de defesa, aeronáutica e espacial, com 9,76% das medidas (28 medidas) muito na esteira do bom desempenho do *cluster* de São José dos Campos com nítida proeminência da Embraer. Por fim, bens de capital com 8,36% das medidas (24 medidas) e o setor de tecnologia da informação e complexo eletrônico (TICs) com 8,01% (23 medidas) têm o seu destaque, também não infrequente no referencial de políticas industriais.

Naturalmente, a quantidade de medidas constitui indicador muito imperfeito da avaliação da ênfase do PBM, até porque não mede cifras envolvidas de investimento/gasto público ou renúncia fiscal. No entanto, estes números não

parecem destoar do que se ouve do discurso oficial sobre a importância relativa dos setores.

Várias ações protecionistas do governo são baseadas na ideia de que quando um setor apresenta um déficit nas transações comerciais com o resto do mundo haveria um indicativo para ações de defesa contra as importações de forma a buscar reverter a situação do “déficit setorial”.

Fizemos uma avaliação das medidas do PBM para os 19 setores incluídos que geram um viés protecionista em favor de nacionais. Incluem medidas de margem de preferência em licitações, cálculo de conteúdo nacional, antidumping até variações de posição tarifária com vistas a discriminar o produto importado.

Das 287 medidas setoriais do PBM, 40 (13,93% do total de medidas do PBM) são de medidas com viés protecionista conforme a distribuição por setores do quadro abaixo. Esclarecemos no quadro do anexo quais medidas consideramos com viés protecionista para cada setor.

O setor de tecnologia da informação (TICs) é o que mais contém medidas com viés protecionista alcançando 22,5% do total deste tipo de medida (9 medidas). Seguem os setores automotivo (8 medidas) e bens de capital (8 medidas) com 20% das medidas com viés protecionista cada uma, seguidos de defesa, aeronáutica, espacial (6 medidas) com 15% das medidas protecionistas.

Quadro III - Quantitativo de Medidas com Viés Protecionista do PBM

Setores	Quantidade	%
PETRÓLEO, GÁS E NAVAL	1	2,50%
COMPLEXO DA SAÚDE	2	5,00%
AUTOMOTIVO	8	20,00%
DEFESA, AERONÁUTICA, ESPACIAL	6	15,00%
BENS DE CAPITAL	8	20,00%
TIC/ COMPLEXO ELETROELETRÔNICO	9	22,50%
QUÍMICA	0	0,00%
ENERGIAS RENOVÁVEIS	2	5,00%
INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO	0	0,00%
METALURGIA	1	2,50%
PAPEL E CELULOSE	0	0,00%
HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS	0	0,00%
COURO, CALÇADOS, TÊXTIL, CONFECÇÕES, GEMAS E JOIAS	0	0,00%
MÓVEIS	0	0,00%
CONSTRUÇÃO CIVIL	0	0,00%
AGROINDÚSTRIA	3	7,50%
COMÉRCIO	0	0,00%
SERVIÇOS	0	0,00%
SERVIÇOS LOGÍSTICOS	0	0,00%
TOTAL	40	100,00%

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Este viés protecionista do PBM é criticado por Werneck (2013):

“Ao contrário do que tem sido propalado, essa maior penetração de produtos importados não deve ser vista como evidência de desindustrialização. Na verdade, tem sido fator de fortalecimento e aumento de eficiência da produção industrial brasileira. Em larga medida, decorre da possibilidade de escolha de supridores de insumos em bases mundiais, com que as empresas passaram a contar, ao longo das cadeias produtivas.

Vem sendo brandida, com indignação, a ocorrência de déficits crescentes na “balança comercial setorial” de vários segmentos industriais. A presunção parece ser a de que, no comércio exterior do País, não deve haver setores “deficitários”.

Essa visão primitiva, ao arrepiar de tudo o que se aprendeu sobre a lógica do comércio internacional nos últimos 250 anos, vem sendo externada pelo próprio ministro da Fazenda. Para detectar quais setores precisam de barreiras à importação “basta olhar a balança comercial” ensina Guido Mantega. “Com déficit crescente na balança”, não há dúvida: “o setor tem de estar sob ataque”. É isso que vem inspirando medidas protecionistas indefensáveis como o colossal aumento de IPI sobre automóveis importados, a exigência de conteúdo local mínimo na produção de um número crescente de produtos, elevações ad hoc de tarifas de importação e a concessão de margens de preferência de 25% para

compras governamentais de produtos nacionais”.

De fato, o que interessa é a balança global e não a setorial. Esta última estará naturalmente a refletir as vantagens comparativas de cada país no setor.

Na verdade, um grande déficit setorial pode representar um grande volume de importações de máquinas e insumos que permitem incrementar a produtividade do setor no país. Este déficit setorial pode inclusive ser revertido em futuro próximo justamente porque se permitiu ao setor no país o acesso a estes insumos mais baratos que, ainda por cima, implicaram trabalhar com o que havia de melhor no mundo.

Ademais, há a complementaridade entre importações no curto prazo e investimento no longo. A estratégia das multinacionais é, muitas vezes, explorar e testar o mercado via exportações. Constatando a boa receptividade da demanda naquele mercado e havendo mínimas perspectivas de fabricação local competitiva, o segundo estágio é o investimento direto estrangeiro. Sem as importações e o teste inicial do mercado doméstico, esta fase do investimento nunca aconteceria. Em países com mercados internos mais significativos como o Brasil, esta sequência do investimento externo é relativamente mais provável, se não forem colocados óbices pelo governo, o que não é o que está acontecendo no Brasil.

Assim, o objetivo de gerar maior “agregação de valor no próprio país” deve ser avaliado à luz da predisposição protecionista do governo. A citação expressa das “práticas desleais de competição” sinaliza na mesma direção. Como se sabe que existe elevado grau de discricionariedade na aplicação de políticas como antidumping e salvaguardas, é possível que isto sinalize uma orientação à burocracia de utilizar os critérios de determinação de dumping e cálculo de margem de dumping da forma mais onerosa ao importador.

Tanto Canedo-Pinheiro (2013) como Almeida (2013) realçam que um dos principais fatores explicativos para o fracasso das políticas industriais brasileiras teria sido a ênfase em proteção excessiva por tempo indeterminado. Conforme Canedo-Pinheiro (2013) no caso da Coreia do Sul:

“as empresas e setores que foram 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....Na China não é diferente: metas de exportação são estipuladas, e há enorme competição entre as diferentes regiões do país, o que estimula incrementos de eficiência”

A principal via pela qual as importações incrementam o bem estar na economia é pela produtividade. Isto porque a liberalização redistribui insumos e produtos das firmas e setores menos produtivos em direção às firmas e setores mais produtivos, incrementando a produtividade média da indústria. Como a evolução da produtividade total dos fatores, como mostram Veloso, Ferreira e Pessoa (2013)⁶, explica a grande parte do diferencial de crescimento entre os países, tem-se que a política de proteção sistemática contra as importações ora implementada no Brasil constitui importante fator explicativo para o desempenho decepcionante da economia brasileira.

Esse resultado se comprovaria empiricamente para o Brasil. Conforme estudos citados por Menezes Filho e Kannebley Junior (2013) demonstram que enquanto a produtividade total dos fatores de 16 setores industriais declinou, em média, 3,83% ao ano no período de fechamento da economia entre 1985 e 1990, entre 1990 e 1997, na fase de abertura da economia brasileira, este mesmo indicador cresceu em média 2,65% ao ano. Ademais, identificam incremento no coeficiente de exportação da indústria de transformação na década de noventa, junto ao incremento do coeficiente de importações e de participação dos insumos importados.

Segundo os autores, “a redução das tarifas nominais pode ter levado a um acréscimo de 8-12% na taxa de crescimento da produtividade total dos fatores”. Os autores destacam os seguintes canais para explicar o efeito da liberalização comercial sobre a produtividade:

“a pressão competitiva sobre o mercado de produtos,, que levaria as firmas a promover inovações tecnológicas em produto e/ou processo; os ganhos de eficiência promovidos pela adoção de equipamentos e insumos estrangeiros; a eliminação, por meio do aumento da concorrência, de firmas menos produtivas”.

Voltando às Diretrizes Estruturantes, temos que as “2” e “4” parecem as mais associadas a uma política industrial centrada na inovação. A Diretriz Estruturante 3 diz respeito às questões energéticas/ambientais, não sendo exatamente uma política industrial.

A Diretriz Estruturante 5 é a mais confusa. A Diretriz é uma “consolidação de competência na economia do conhecimento natural”, algo realmente difícil de entender à primeira vista. O objetivo é “ampliar o conteúdo científico e tecnológico dos setores intensivos em recursos naturais”, o que sugere que se aplicará ciência e tecnologia às áreas mais extrativas ou agrícolas. No entanto, os exemplos principais de setores são comércio e serviços.

⁶ Veloso, F. , Ferreira, P e Pessoa,S. :”Experiências comparadas de Crescimento Econômico no Pós Guerra.” Em Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira. Eds. Veloso, F, Ferreira, P, Giambiagi,P. e Pessôa, S. Campus Elsevier, 2013.

O PBM também apresenta uma “dimensão sistêmica”, “de natureza horizontal e transversal”. Isto quer dizer medidas que não discriminam os setores, sendo que seus benefícios valem para todos ou grande parte dos setores. Em primeiro lugar, segundo o sítio do governo, esta dimensão sistêmica orientaria ações para “*reduzir custos, acelerar o aumento da produtividade e promover bases mínimas de isonomia para as empresas brasileiras em relação a seus concorrentes internacionais*”. Mais uma vez, se misturam elementos de incremento da eficiência (“*reduzir custos*” e “*acelerar o aumento da produtividade*”) com uma linguagem que pode indicar simplesmente mais protecionismo (“*promover bases mínimas de isonomia para as empresas brasileiras em relação a seus concorrentes internacionais*”).

Em segundo lugar, a “dimensão sistêmica” estaria mais diretamente conectada com a questão da inovação ao buscar “*consolidar o sistema nacional de inovação por meio da ampliação das competências científicas e tecnológicas e sua inserção nas empresas*”.

Esta dimensão, que articula-se com a dimensão estruturante, seria constituída pelos seguintes grandes temas: **Comércio Exterior** (estímulo às exportações, internacionalização de empresas nacionais e defesa comercial que usualmente é anti-importação), **incentivos ao investimento** (financiamento mais barato, de longo prazo, incentivos fiscais e redução de burocracia para registro das empresas), **incentivo à Inovação**, basicamente aprofundamento das políticas existentes, **formação e qualificação profissional**, **produção sustentável** (reciclagem, fontes renováveis de energia, etc...), **competitividade de pequenos negócios** (crédito e preferência nas compras públicas), **desenvolvimento regional**, **bem-estar do consumidor**, **condições e relações de trabalho**.

Setores Contemplados no PBM

O PBM é dividido em dezenove setores: 1) petróleo, gás e naval; 2) complexo da saúde; 3) automotivo; 4) defesa, aeronáutica e espacial; 5) bens de capital; 6) tecnologias de informação e comunicação/ complexo eletroeletrônico ; 7) química; 8) energias renováveis; 9) indústria da mineração; 10) metalurgia; 11) papel e celulose; 12) higiene pessoal, perfumaria e cosméticos; 13) couro, calçados, têxtil, confecções, gemas e joias; 14) móveis; 15) construção civil; 16) agroindústria; 17) comércio; 18) serviços; 19) serviços logísticos.

Nitidamente, o PBM vai ainda mais além do que uma política industrial *strictu sensu* do que os dois planos anteriores. Por exemplo, no complexo da saúde, a medida “Implantar centro de treinamento e qualificação profissional em equipamentos médicos hospitalares e produtos farmacêuticos” diz respeito plenamente

ao serviço e não à atividade manufatureira do setor. Os itens 15,17,18 e 19 não dizem respeito à indústria.

O fato de não se pressupor que ser um setor industrial é condição necessária para ter um tratamento diferenciado é um aspecto positivo. Muito do viés em favor da indústria está associado à premissa de que este é um setor com maior produtividade e inovação, com efeitos de encadeamento para trás e para frente na cadeia produtiva.

Lazzarrini, Jank e Inoue (2013) questionam esta presunção. Conforme os autores, avaliando a diferença entre as vendas do produto acabado e os custos da matéria-prima e operações demonstra-se que vários setores de alto valor adicionado são *commodities* como minério de ferro e muitos produtos acabados como roupas, calçados e embarcações apresentam baixo valor agregado. Também do ponto de vista da evolução da produtividade, os autores mostram que o crescimento médio da produtividade total dos fatores nos setores de *commodities* é superior ao de não *commodities* na economia brasileira. Por fim, a tese que os preços das *commodities* teriam tendência de longo prazo a cair deixando de ser atrativas, não se verifica.

Os Tipos de “Medidas” do PBM

Observando as medidas, em grande parte elas são parte da agenda natural do respectivo órgão responsável. Isso quer dizer que, em grande medida, o conjunto de medidas não foi construído de cima para baixo, mas de baixo para cima.

Ou seja, presume-se que, para construir o PBM, o governo iniciou fazendo um levantamento da agenda de trabalho de vários órgãos, definindo o conjunto de medidas, e depois enquadrou estas últimas dentro das dimensões “estruturante” e “sistêmica”. No entanto, ocorreu o contrário: a agenda em muitos casos até natural da burocracia em baixo foi que pautou a definição concreta das medidas e, por conseguinte, das Diretrizes que realmente as nortearam.

Para se ter uma ideia melhor sobre o que são, na realidade, as medidas do PBM, classificamos dois tipos de “medidas” do PBM. Há uma parte das “medidas” que são, de fato, mais “objetivos” ou mesmo “intenções” ou simplesmente “agendas de trabalho” para se fazer algo. Por exemplo, no caso de serviços, há a medida que na verdade é um objetivo muito vago de “implementar projetos direcionado ao setor de serviços”. No caso de “bens de capital” também há a “medida” de “*identificar oportunidades nos segmentos que compõe a cadeia produtiva dos bens de capital*”, que naturalmente é mais uma agenda de trabalho por fazer do que uma medida.

Outro exemplo de medida que é, na verdade, uma agenda está no setor de petróleo e gás, com o objetivo de “*promover inovação, incentivando a cooperação e o desenvolvimento tecnológico*”, está a medida de “*elaborar agendas tecnológicas setoriais - ATS nos segmentos estratégicos da cadeia de fornecedores de Petróleo e Gás*”.

Há inclusive a programação de estudos ou simplesmente organização de simpósios e seminários. Por exemplo, no caso do setor “serviços” há a “medida” de “elaborar atlas de serviços” e “realizar o II Simpósio de Políticas Públicas para Comércio e Serviços”. As mesmas se repetem para o setor “comércio”, sendo o Simpósio, inclusive, o mesmo (Comércio e Serviços).

Desta forma, separamos o que consideramos como “medidas” do que seriam objetivos vagos, intenções ou agendas para cada setor, definidos como “não-medidas” e chegamos no quadro consolidado abaixo do quantitativo por setor.

Quadro IV – Medidas e Não Medidas do PBM

Setores	Não Medidas	%	Medidas	%
PETRÓLEO, GÁS E NAVAL	1	16,67%	5	83,33%
COMPLEXO DA SAÚDE	14	48,28%	15	51,72%
AUTOMOTIVO	11	37,93%	18	62,07%
DEFESA, AERONÁUTICA, ESPACIAL	6	21,43%	22	78,57%
BENS DE CAPITAL	5	20,83%	19	79,17%
TIC/ COMPLEXO ELETROELETRÔNICO	6	26,09%	17	73,91%
QUÍMICA	1	20,00%	4	80,00%
ENERGIAS RENOVÁVEIS	1	5,88%	16	94,12%
INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO	2	50,00%	2	50,00%
METALURGIA	1	33,33%	2	66,67%
PAPEL E CELULOSE	0	0,00%	5	100,00%
HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS	0	0,00%	2	100,00%
COURO, CALÇADOS, TÊXTIL, CONFECÇÕES, GEMAS E JOIAS	2	25,00%	6	75,00%
MÓVEIS	2	22,22%	7	77,78%
CONSTRUÇÃO CIVIL	0	0,00%	5	100,00%
AGROINDÚSTRIA	7	10,00%	63	90,00%
COMÉRCIO	3	60,00%	2	40,00%
SERVIÇOS	3	37,50%	5	62,50%
SERVIÇOS LOGÍSTICOS	4	57,14%	3	42,86%
TOTAL	69	24,04%	218	75,96%

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Das 287 “medidas” do PBM, 69 ou 24,04% seriam objetivos mais vagos, estudos, agendas. Em alguns setores, chega-se a ter mais não-medidas do que medidas como são os casos do comércio (60%) e serviços logísticos (57,14%). Na indústria de mineração (50%) e no complexo da saúde (48,28%) também há um percentual significativo de “não medidas”. Setores com maior grau de objetividade das medidas seriam papel e celulose, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos e construção civil sem “não medidas”, o que, no entanto, também está associado ao baixo número total de medidas no setor.

Novidades, Extensões e Ampliações nas Medidas do PBM

Na verdade, nem todas as medidas são realmente novas. Há aquelas que apenas estendem para outros setores regimes especiais ou benefícios que já existem ou simplesmente ampliam/mantêm o que já existe no próprio setor. Assim, fizemos uma divisão das medidas em “novos”, “extensões” e “manutenção/ampliação”, gerando a estatística consolidada setorial do quadro V.

Quadro V – Novidades, Extensões e Ampliações do PBM

Setores	Novo	%	Extensão p/Outro Setor	%	Manutenção Ampliação no Setor	%
PETRÓLEO, GÁS E NAVAL	1	20,00%	3	60,00%	1	20,00%
COMPLEXO DA SAÚDE	17	60,71%	1	3,57%	10	35,71%
AUTOMOTIVO	27	93,10%	1	3,45%	1	3,45%
DEFESA, AERONÁUTICA, ESPACIAL	26	96,30%	0	0,00%	1	3,70%
BENS DE CAPITAL	16	69,57%	7	30,43%	0	0,00%
TIC/ COMPLEXO ELETROELETRÔNICO	13	61,90%	2	9,52%	6	28,57%
QUÍMICA	5	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
ENERGIAS RENOVÁVEIS	11	64,71%	3	17,65%	3	17,65%
INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO	4	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
METALURGIA	3	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
PAPEL E CELULOSE	2	40,00%	1	20,00%	2	40,00%
HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS	2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
COURO, CALÇADOS, TÊXTIL, CONFECÇÕES, GEMAS E JOIAS	7	87,50%	1	12,50%	0	0,00%
MÓVEIS	9	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
CONSTRUÇÃO CIVIL	5	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
AGROINDÚSTRIA	54	78,26%	6	8,70%	9	13,04%
COMÉRCIO	5	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
SERVIÇOS	7	87,50%	0	0,00%	1	12,50%
SERVIÇOS LOGÍSTICOS	5	83,33%	0	0,00%	1	16,67%
TOTAL	219	78,49%	25	8,96%	35	12,54%

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que, dentro de nosso critério, tudo que não se explicita constituir extensão ou ampliação, foi considerado como “novo”. Ademais, implementações de programas que já existem, regulamentações de leis ou decretos também pré-existentes, são todos considerados “novos”. Sendo assim, há alguma superestimativa no que é realmente “novo” e mesmo quanto ao grau de novidade.

Dentro de nosso critério são 60 medidas (21,51% das medidas) que correspondem a extensões para outros setores (8,96%) ou manutenções/ampliações do que já existe (12,54%). Papel e celulose é o setor com mais manutenções/ampliações do que já existe e petróleo, gás e naval é o que tem percentualmente mais extensões (60%). Ou seja, criatividade sempre tem seus limites.

O PBM e a Desoneração Tributária

O PBM, assim como qualquer política industrial, possui um sem número de medidas de desoneração tributária. Vão sendo criadas várias exceções às regras gerais de tributação, as quais têm imposto, sabidamente, elevado ônus ao setor privado. A grande parte das desonerações faz muito sentido quando avaliadas individualmente. A questão aqui é que boa parte das razões que justificam a concessão dos benefícios para um setor também se justificam para outros setores. Por exemplo, no caso da agenda estratégica de petróleo, gás e naval no PBM, inclui-se para o objetivo de “*ampliar a participação no fornecimento de bens e serviços de empresas nacionais para petróleo, gás e naval*”, as medidas de:

1) Estender os benefícios do REPETRO para toda a cadeia produtiva de P&G, criando o REPEG e assegurando a desoneração dos investimentos e isonomia entre fornecedores nacionais e estrangeiros.

2) Permitir a utilização do *drawback* intermediário pelos Sistemistas da cadeia Naval (Atualizar Resolução SECEX nº 10 de 2010).

No primeiro caso, o REPETRO é um regime aduaneiro especial que permite a importação de equipamentos específicos para serem utilizados diretamente nas atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural, sem a incidência de imposto de importação, imposto sobre produtos industrializados (IPI), COFINS e adicional de frete para renovação da marinha mercante (AFRMM). Ou seja, o regime barateia o investimento baseado em importação de equipamentos no setor de petróleo e gás natural.

Não há como ser contra uma desoneração de investimento em um país que precisa urgentemente incrementar sua taxa de investimento (como proporção do PIB). Mas o mesmo vale para outros equipamentos importados do setor de petróleo e gás natural e, ainda, para todos os outros setores da área de energia. A questão é por que limitar o programa para determinados equipamentos do setor ou mesmo para o setor?

A necessidade de um programa como este é reflexo de um mesmo problema para todos os setores: a carga tributária sobre o investimento é muito elevada no país. A proliferação de regimes de exceção é tão somente um sintoma deste problema maior que afeta toda a economia. Assim, por que não elaborar um regime preferencial mais genérico para todos os setores desonerando o investimento baseado em equipamentos importados? Em outros segmentos da área de energia como da geração hidrelétrica ou eólica também não haveria um ônus tributário excessivo? Outros setores de infraestrutura como transportes também não requerem desoneração de investimento?

No caso do *drawback*, o objetivo da desoneração é reduzir o custo tributário das exportações dentro da máxima que “não se exporta imposto”. A pergunta aqui é o que os sistemistas da indústria naval têm de tão especial em relação a outros agentes de forma a “merecer” mais a permissão de uso do regime de *drawback*.

O objetivo de incrementar a exportação é gerar divisas estrangeiras que permitam ao país financiar outros itens do balanço de pagamentos, especialmente importações. Se estas divisas são geradas pela exportação do produto A ou B é totalmente imaterial para o país: o importante é gerar divisas. Mais uma vez, a necessidade de existir um regime de *drawback* é definir exceções ao sistema tributário para incrementar exportações, o que é um sintoma de que o custo tributário dos insumos que serão usados em produtos para exportação está muito alto. Por que não elaborar um programa de desoneração de insumos para exportação que não discrimine por qual produto foi gerada a divisa?

A necessidade de uma desoneração mais generalizada é patente. Como mostra Werneck (2013), a carga tributária brasileira passou em 20 anos de 24% para 36% do PIB, sendo que “*não há hoje no mundo outra economia emergente relevante com carga tributária tão alta quanto a do Brasil.*”

Nesse contexto, a melhor política de apoio seria fazer uma reforma tributária que, além da racionalização e melhoria da eficiência do sistema tributário, traga uma redução generalizada da carga tributária para todos os setores. Werneck (2013), no entanto, é cético em relação à viabilidade política desta desoneração:

“O problema é que o governo mostra-se despreparado para lidar com os desafios de uma agenda de redução efetiva e substancial da carga tributária. Porque, simplesmente, não contava com isso. Muito pelo contrário, vinha apostando todas as fichas na possibilidade de manter a arrecadação crescendo bem acima do crescimento do PIB, para que o gasto público pudesse continuar em rápida expansão, em consonância com seu projeto político.”

O resultado desta política de escolher os “sortudos” que ganharam a sua própria desoneração é que se torna mais lucrativo investir em *lobby* em Brasília para ganhar uma dedução tributária do que investir em atividades produtivas.

O que seria um arremedo de reforma tributária seria a desoneração seletiva setorial (mais uma vez, escolhem-se os “vencedores”) da tributação sobre folha de pagamento de forma a incentivar a geração de emprego.

A ideia faz todo o sentido só que, como coloca Werneck (2013) “o governo deixou muito claro que a desoneração que tinha em vista não estaria fundada na ideia de redução, ou mesmo contenção, da carga tributária”, o que implicava que à redução dos tributos sobre folha deveria corresponder incremento em alguma outra base de incidência. Assim, o governo optou por “trocar” a base “folha de pagamento” para a base “faturamento”.

Conforme Werneck (2013), este seria um retrocesso lamentável e injustificável pela base faturamento constituir “*extração fiscal tão primitiva, altamente distorciva, geradora de todo tipo de ineficiência e com padrões de incidência difusos e incertos*”. Lembra ainda que “o maior feito das reformas tributárias do 2º mandato do governo FHC e do 1º mandato do governo Lula foi a eliminação dos tributos sobre faturamento (notadamente o antigo Cofins) e sua conversão em impostos sobre valor adicionado.

De qualquer forma, Werneck (2013) mostra que, na prática, a desoneração procedida na “base folha” nos setores escolhidos foi maior que o incremento no volume de tributos na base faturamento, gerando renúncia fiscal líquida.

Guardado e De Bolle (2013) apresentam uma avaliação mais benigna da troca de bases de incidência da folha para o faturamento. Para as autoras a base “folha” é mais rígida que a base “faturamento” dado que o mercado de trabalho reage de forma mais lenta ao ciclo econômico. Isto implica que em uma recessão, a arrecadação de tributos cai mais rápido com a base “faturamento” do que com a base “folha”. A queda de tributos não acompanhada de redução de gastos implica um efeito expansionista sobre o produto, compensando em alguma medida o ambiente recessivo inicialmente suposto. Na fase expansiva do ciclo o oposto acontece: a base faturamento responde mais rápido, reduzindo o déficit público de forma a introduzir um movimento atenuador do incremento inicial suposto da atividade. Isto implica que a mudança de base de incidência introduziria um estabilizador automático ou anticíclico na política fiscal, o que muitos economistas consideram positivo para a lógica da política econômica: a política fiscal mitigar recessões e expansões reduz a volatilidade do produto, “suavizando” o consumo dos indivíduos.

As autoras apontam, contudo, que a mudança de base deve induzir as empresas a adotarem métodos mais intensivos no fator trabalho, dado que este se torna mais barato. Em um período em que a economia gravita próxima ao pleno emprego este incentivo a mais a empregar poderia ser anti-funcional, agravando o “apagão de mão de obra” que ora se constata no Brasil.

O PBM e o Crédito Subsidiado

Há várias medidas de crédito subsidiado para setores específicos. Por exemplo, há a medida de “*ampliar o financiamento para o desenvolvimento e a produção de medicamentos biotecnológicos*”.

Assumindo ser razoável admitir que haja um grande espaço para aprimorar a competitividade em medicamentos biotecnológicos, a questão relevante é por que o desenvolvimento de medicamentos não biotecnológicos não podem ter também maior acesso a crédito? Afinal, não se pode afirmar *a priori* que todo

medicamento biotecnológico será sempre superior a todo medicamento não biotecnológico. Depende do que vai tratar, do potencial de mercado, etc... Assim, cabe indagar por que definir a princípio que o desenvolvimento de medicamentos biotecnológicos deve ser priorizado se podem haver tratamentos mais eficientes com medicamentos não biotecnológicos? Por que o mesmo recurso não poderia ser melhor aplicado em rodovias, portos, redes de energia elétrica.

O fato é que havendo uma quantidade limitada de oferta de crédito na economia, definida em última análise pela disponibilidade de poupança nacional (que no caso brasileiro é bem restrita) e estrangeira (o que, em boa parte, não depende da política econômica), a priorização de crédito para qualquer setor representa um menor volume de financiamento para outros setores. E quanto mais barato for este financiamento, maior a demanda por ele e menos sobra para os tomadores do resto da economia.

No limite, o financiamento a fundo perdido tem demanda naturalmente infinita. Este é o caso das medidas que implicam transferências diretas do Estado para o setor privado.

Ademais, quanto menos sobra para o resto da economia, mais caros se tornam estes créditos residuais. Assim, todo o direcionamento do crédito para um determinado conjunto de segmentos a taxas de juros menores que o custo de oportunidade do dinheiro implica encarecer o custo do crédito para outros setores.

A questão é saber quando o burocrata estará mais bem munido que o mercado para realizar tais escolhas de onde é mais adequado investir. E mesmo considerando que este burocrata tenha as informações suficientes para tal avaliação, cabe discutir se o critério será realmente por mérito ou por capacidade de pressão política. Mais uma vez, a competição por recursos se desloca do mercado financeiro e de capitais para as repartições públicas em Brasília ou no BNDES no Rio de Janeiro.

Tipo de Intervenção do PBM

Mais abaixo fazemos uma classificação das medidas conforme elas representem desonerações tributárias, crédito subsidiado e bens coletivos.

Quadro VI – Medidas do PBM de Desoneração Tributária, Crédito Subsidiado ou Provisão de Bens Coletivos

Setores	Desoneração	%	Crédito	%	Bens Coletivos	%
PETRÓLEO, GÁS E NAVAL	2	4,26%	2	6,25%	0	0,00%
COMPLEXO DA SAÚDE	2	4,26%	3	9,38%	8	10,39%
AUTOMOTIVO	9	19,15%	1	3,13%	1	1,30%
DEFESA, AERONÁUTICA, ESPACIAL	2	4,26%	3	9,38%	4	5,19%
BENS DE CAPITAL	4	8,51%	3	9,38%	5	6,49%
TIC/ COMPLEXO ELETROELETRÔNICO	8	17,02%	3	9,38%	3	3,90%
QUÍMICA	1	2,13%	0	0,00%	0	0,00%
ENERGIAS RENOVÁVEIS	5	10,64%	5	15,63%	1	1,30%
INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
METALURGIA	0	0,00%	1	3,13%	0	0,00%
PAPEL E CELULOSE	2	4,26%	0	0,00%	0	0,00%
HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
COURO, CALÇADOS, TÊXTIL, CONFECÇÕES, GEMAS E JOIAS	0	0,00%	3	9,38%	3	3,90%
MÓVEIS	0	0,00%	3	9,38%	4	5,19%
CONSTRUÇÃO CIVIL	0	0,00%	2	6,25%	2	2,60%
AGROINDÚSTRIA	12	25,53%	3	9,38%	37	48,05%
COMÉRCIO	0	0,00%	0	0,00%	2	2,60%
SERVIÇOS	0	0,00%	0	0,00%	5	6,49%
SERVIÇOS LOGÍSTICOS	0	0,00%	0	0,00%	2	2,60%
TOTAL	47	100,00%	32	100,00%	77	100,00%

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

A grande parte das desonerações (pouco mais de ¼ com 12 medidas) do PBM estão na agroindústria, seguida do setor automotivo (19,15% com 9 medidas) e TICs (17,02% com 8 medidas).

No caso de crédito subsidiado, o setor com mais medidas é o de “energias renováveis” que representa 15,63% das medidas.

O setor com maior percentual de medidas de provisão de bens coletivos, cujos efeitos tendem a ser apropriados de forma menos particularizada, é a agroindústria, que representa quase metade (48,05%) do total deste tipo de medida.

Qual o Foco do PBM: Inovação, Investimento, Produção, Exportação, Emprego/Mão de Obra?

Uma grande parte das medidas do PBM está diretamente associada à inovação, investimento, produção, exportação ou emprego.

Em geral, todos esses alvos estão associados com produção. Assim, na classificação das medidas abaixo, o item “produção” se torna residual. Ou seja, não sendo uma medida para apoiar inovação, investimento, exportação e emprego/qualificação, e sendo de fomento, ela será enquadrada como “produção”.

Quadro VII – Variável Fomentada no PBM

Setores	Inov	%	Inv.	%	Prod	%	Exp	%	Emp	%
PET, GÁS E NAV.	1	20,00%	1	20,00%	2	40,00%	1	20,00%	0	0,00%
COMPLEXO DA SAÚDE	12	50,00%	2	8,33%	7	29,17%	0	0,00%	3	12,50%
AUTOMOTIVO	0	0,00%	1	14,29%	4	57,14%	0	0,00%	2	28,57%
DEF, AERO, ESPAC	7	77,78%	0	0,00%	0	0,00%	2	22,22%	0	0,00%
BENS DE CAPITAL	1	8,33%	4	33,33%	4	33,33%	2	16,67%	1	8,33%
TIC	6	50,00%	4	33,33%	1	8,33%	1	8,33%	0	0,00%
QUÍMICA	1	25,00%	2	50,00%	1	25,00%	0	0,00%	0	0,00%
ENERGIAS RENOVÁVEIS	0	0,00%	4	57,14%	0	0,00%	3	42,86%	0	0,00%
INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
METALURGIA	1	50,00%	0	0,00%	1	50,00%	0	0,00%	0	0,00%
PAPEL E CELULOSE	1	33,33%	0	0,00%	1	33,33%	1	33,33%	0	0,00%
HIGIENE PESS, PERF E COSM	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
COU, CAL, TÊX, CONF, GEM E JOI	4	66,67%	2	33,33%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
MÓVEIS	4	66,67%	2	33,33%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
CONSTRUÇÃO CIVIL	2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
AGROINDÚSTRIA	15	26,32%	2	3,51%	10	17,54%	25	43,86%	5	8,77%
COMÉRCIO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
SERVIÇOS	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	100,00%	0	0,00%
SERVIÇOS LOGÍSTICOS	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
TOTAL	55	34,59%	24	15,09%	32	20,13%	37	23,27%	11	6,92%

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Dessas medidas de fomento, pouco mais de 1/3 (34,59% ou 55 medidas) são direcionadas às inovações, 15,09% para investimentos (24 medidas), 20,13%

(32 medidas) para produção, 23,27% (37) para exportações e 6,92% para fomento de emprego e qualificação de mão de obra. Ou seja, há, de fato, alguma ênfase em inovação, mas está longe de ser absoluta pois restam 2/3 de medidas com outros objetivos de fomento (além de outros “não fomento”).

Aqui é interessante investigar como se distribuem estes tipos de medidas dentro de cada setor. Curiosamente, todas as medidas de fomento na construção civil são na área de inovação: Implantar a tecnologia BIM (Building, Information, Modelling) no sistema de obras do Exército, além de difundir e complementar a normatização brasileira também para o BIM. A maior parte das medidas de inovação vão para a agroindústria (15). Depois da construção civil, o setor com maior percentual de medidas de fomento baseados em inovação é o de defesa, aeronáutico, espacial seguido de, também curiosamente, couro, calçados, têxtil, confecções, gemas e joias e móveis!!

Metas Quantitativas do PBM

Há algumas metas quantitativas no PBM⁷. No entanto, em nenhuma delas se faz qualquer conexão com as medidas concretas de forma a se compreender melhor quais os canais de transmissão do incentivo provido com o número.

A principal meta é o incremento da taxa de investimento como proporção do PIB que passaria de 18,4% de 2010 para 22,4% em 2014. Considerando que em 2011 a taxa de investimento foi de 19,3%, as a de 2012 foi de 18,1%, além de levar em conta o clima não muito benigno para os investimentos no país em função especialmente do excessivo “ativismo regulatório” do Estado, não há uma perspectiva muito otimista para a consecução daquela meta do governo.

Outro ponto importante é que as metas existentes no PBM são todas agregadas. Não há qualquer meta de desempenho para as empresas beneficiárias que poderia gerar um estímulo microeconômico para o cumprimento dos objetivos da política. Seria a cotejo destas metas com o que efetivamente acontecer que proveria o insumo para o burocrata identificar “vencedores” e “perdedores” na linha de Rodrik acima comentada. Isto parece um claro indicador de que nem existe qualquer avaliação de desempenho das políticas e nem preocupação com a provisão de incentivos para que os agentes beneficiários busquem ser mais eficientes. Todos ganham e continuarão ganhando não importa o que façam em retorno aos benefícios concedidos por toda a sociedade.

⁷ Ver <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155>

V - CONCLUSÕES

A PBM pode ser considerada “mais do mesmo” no contexto da política industrial brasileira, o que como apontado por Almeida (2013) não é consistente nem com a velha política industrial dos asiáticos e nem com as concepções mais modernas de Rodrik e companhia.

A questão fundamental passa pelo fato que o governo não acredita que a estrutura de incentivos do setor privado é fundamental para que este último responda à política industrial.

Há vários aspectos positivos no PBM. Ressaltaria os bens coletivos do quadro VI, os quais, no entanto, fazem parte, em sua grande parte, da agenda natural dos órgãos responsáveis pelo fomento ou regulamentação do setor. Não foi uma decisão política com diretrizes mais agregadas que nortearam o surgimento destas políticas. É simplesmente a agenda da burocracia que trabalha independente das cores do governo. Neste caso, colocar o rótulo “Plano Brasil Maior” é basicamente vender melhor ou fazer o marketing do que se faria de qualquer forma.

Muitas desonerações tributárias são pontualmente bem vindas, mas são tão boas que ficariam melhores se pudessem ser mais amplas de forma a ganhar um nome melhor de reforma tributária. A proliferação de regimes especiais incrementa em muito a burocracia, onerando tanto setor privado quanto governo. Regimes mais genéricos são mais simples e reduzem mesmo o espaço para corrupção.

A política de crédito subsidiado via BNDES tem sido particularmente agressiva. Dado que o Tesouro Nacional tem emitido dívida para repassar recursos ao BNDES de forma a viabilizar tal agressividade, o custo da política para a coletividade fica muito nítido: a sociedade endivida-se caro para emprestar barato ao particular.

O desequilíbrio do setor público esteve na raiz de toda uma década perdida. É possível que várias das medidas do PBM sejam tijolos na construção de mais um grave desequilíbrio do setor público brasileiro, com perspectivas de até mais do que uma década perdida.

Mais uma vez, as lições da história econômica recente do país foram perdidas e os erros se repetem.