

ESTUDOS E PESQUISAS Nº 593

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Claudio Frischtak e Katharina Davies *

XXVII Fórum Nacional
A Hora e Vez do Brasil: (Povo Brasileiro)
Diante da Nova Revolução Industrial, Estratégia para o
Desenvolvimento do Brasil, Através do Aproveitamento de
Grandes Oportunidades (Econômicas, Sociais, Culturais)
Rio de Janeiro, 11 a 13 de maio de 2015

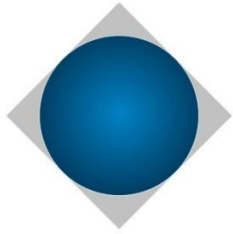


* Inter.B Consultoria.


Versão Preliminar – Texto sujeito à revisões pelo(s) autor(es).

Copyright © 2015- INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos. Todos os direitos reservados. Permitida a cópia desde que citada a fonte. *All rights reserved. Copy permitted since source cited.*

INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro - 20050-005 - Tel.: (21) 2212-5200 - Fax: (21) 2212-5214- E-mail: forumnacional@inae.org.br - web: <http://forumnacional.org.br>



XXVII FÓRUM NACIONAL



O "Ajuste" Microeconômico: por
uma nova política industrial e
de inovação no Brasil

**Claudio Frischtak e Katharina Davies / Inter.B Consultoria
Internacional de Negócios**

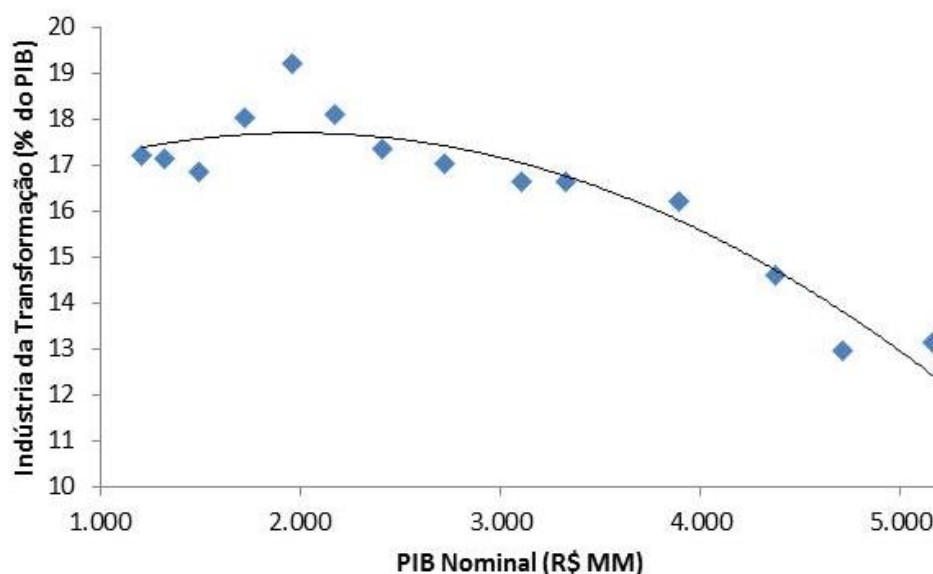
O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

I. INTRODUÇÃO

O país vive um dilema quanto ao que fazer para alterar o quadro adverso no plano da indústria e de inovação. Pode-se afirmar que as políticas levadas adiante nos últimos anos falharam. E a evidência deixa pouca margem de dúvida.

Primeiro, a participação da indústria de transformação no PIB se reduziu de forma significativa neste período (Gráfico 1). Em 2014, voltamos ao que se recentemente apontou¹ como sete décadas de história - seja a preços correntes, seja a preços de 2010 - o valor adicionado da indústria (como proporção do valor adicionado do PIB) está a 1947!

Gráfico 1: Brasil – Participação da Indústria da Transformação no PIB
Preços correntes, 2000-14 (em %)



Fontes: IBGE, IPEADData. Elaboração Própria.

Este fenômeno de *envelhecimento precoce* do setor manufatureiro foi fruto de políticas errôneas no plano macroeconômico no contexto da “nova matriz” – uma mistura de política fiscal expansionista, taxas de juros “fora do lugar” com a explosão do crédito direcionado, e câmbio sobrevalorizado.

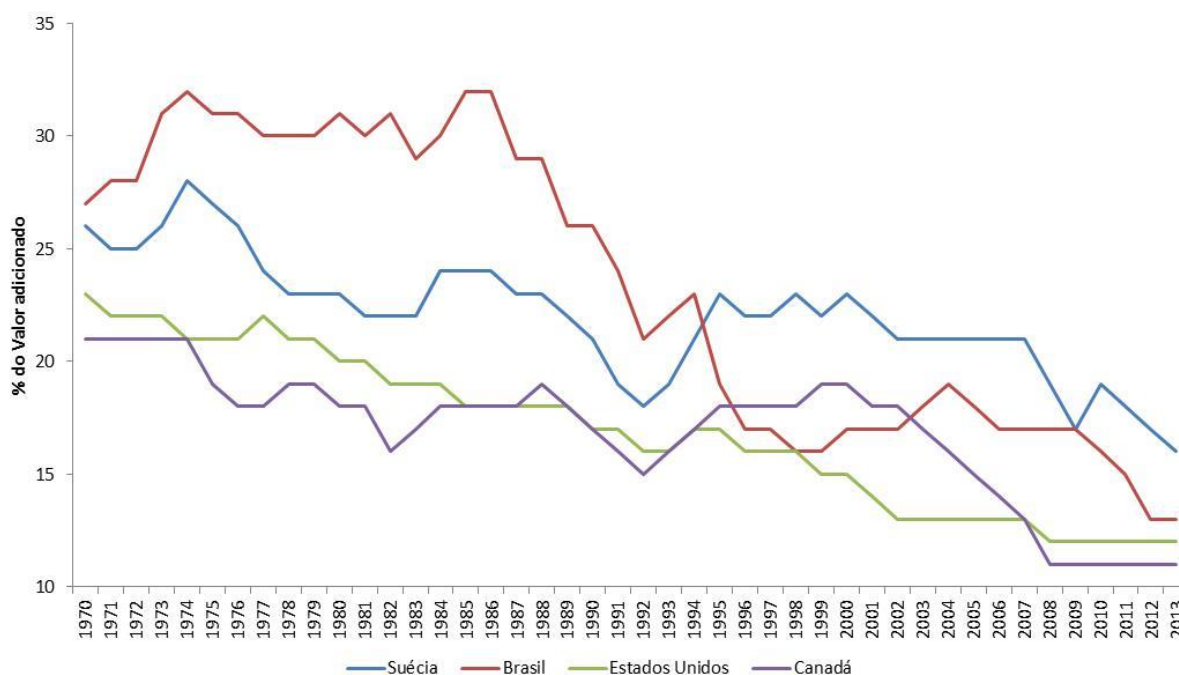
¹ Ver apresentações consolidadas FGV IBRE, Seminário de Análise Conjuntural, 13 de Abril de 2015 (slide 8).

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Igualmente importantes foram os erros no plano microeconômico: protecionismo crescente e *ad-hoc*, incentivos discricionários sem *rationale* econômico a um custo fiscal elevadíssimo, e controles de preços que em última análise impuseram um enorme dano a setores com fortes vantagens comparativas (a exemplo da cadeia sucroalcooleira).

A perda de participação da indústria seria, em tese, uma norma no sentido de Simon Kuznets. Historicamente encolhe a agricultura com o processo de urbanização; posteriormente a indústria; e a economia tem os serviços e comércio como setores dominantes. Ademais, mudanças nos padrões de produção, que se torna mais eficiente, possibilitam a redução dos preços; e o estilo de consumo também muda, ao se demandar cada vez mais serviços. Porém, o padrão observado de convergência com economias maduras não parece ser consistente com o ainda incipiente desenvolvimento do setor de serviços de valor agregado característico destes países e – de modo mais geral – com os níveis de renda per capita do país (Gráficos 2 e 3). Neste aspecto, a indústria no país é um ponto fora da curva.

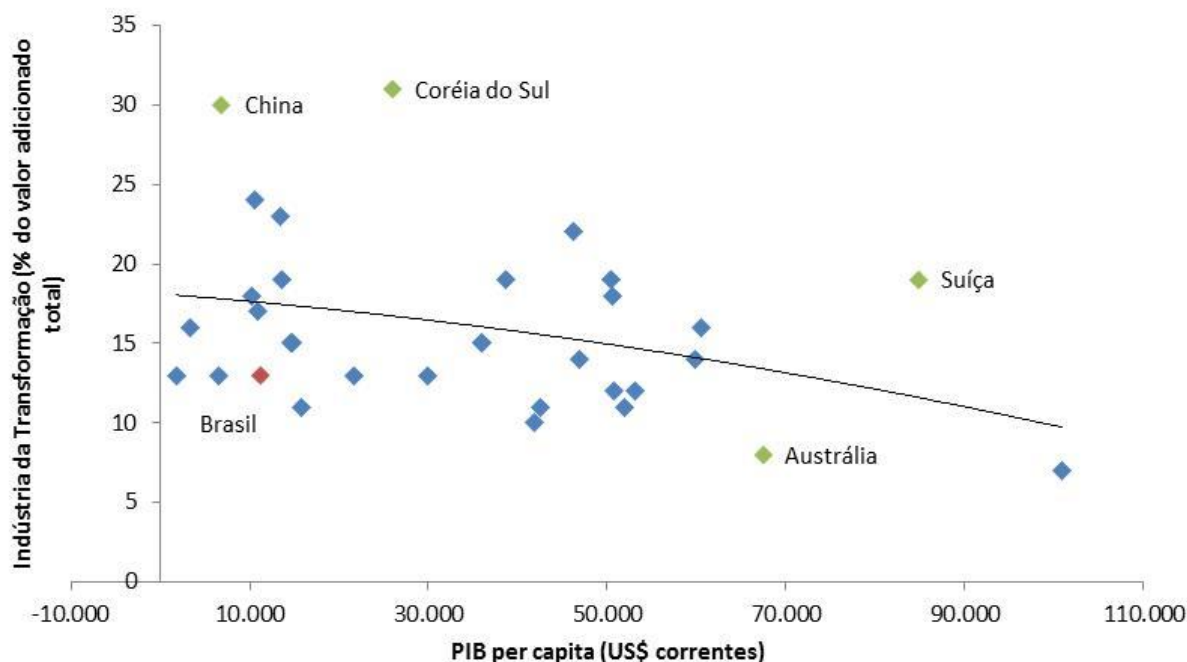
Gráfico 2: Indústria da Transformação (% do Valor Adicionado)
Brasil e países desenvolvidos selecionados, 1970-2013



Fontes: Banco Mundial; IBGE. Elaboração Própria.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Gráfico 3: Indústria da Transformação e PIB per capita
Brasil e países selecionados, 2013



Fontes: UNNAA; IBGE. Elaboração Própria.

Na medida em que a indústria de transformação ainda é possivelmente o motor mais potente da inovação e dos ganhos de produtividade, uma perda prematura de substância afeta a habilidade do país de se mover celeremente na direção da fronteira tecnológica em anos vindouros. Não é coincidência que o crescimento do país se arrefeceu quando a indústria de transformação deixou de ser o motor do crescimento.

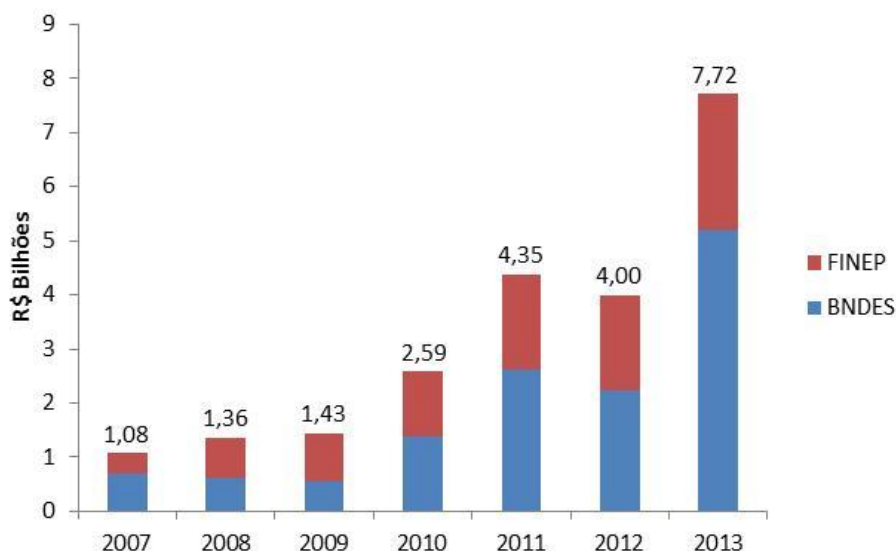
Nesta perspectiva, o *segundo* conjunto de indicadores refletem o fato que as políticas para a indústria direcionadas à geração de inovações e sua difusão pela economia possivelmente falharam. Apostou-se nos últimos anos numa premissa possivelmente falha: uma rápida expansão do financiamento levaria a uma forte resposta das empresas no plano da inovação. E medido pelos desembolsos das duas principais agências de fomento à inovação, de fato não foi um esforço financeiro trivial a partir de 2010 (Gráfico 4). Porém, como se verá a seguir, os resultados foram na melhor das hipóteses muito limitados, e talvez não viessem a resistir uma análise de custo-benefício com um mínimo rigor.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Gráfico 4: Desembolsos do BNDES e da FINEP para operações de crédito para inovação

2007-2013, R\$ bilhões nominais



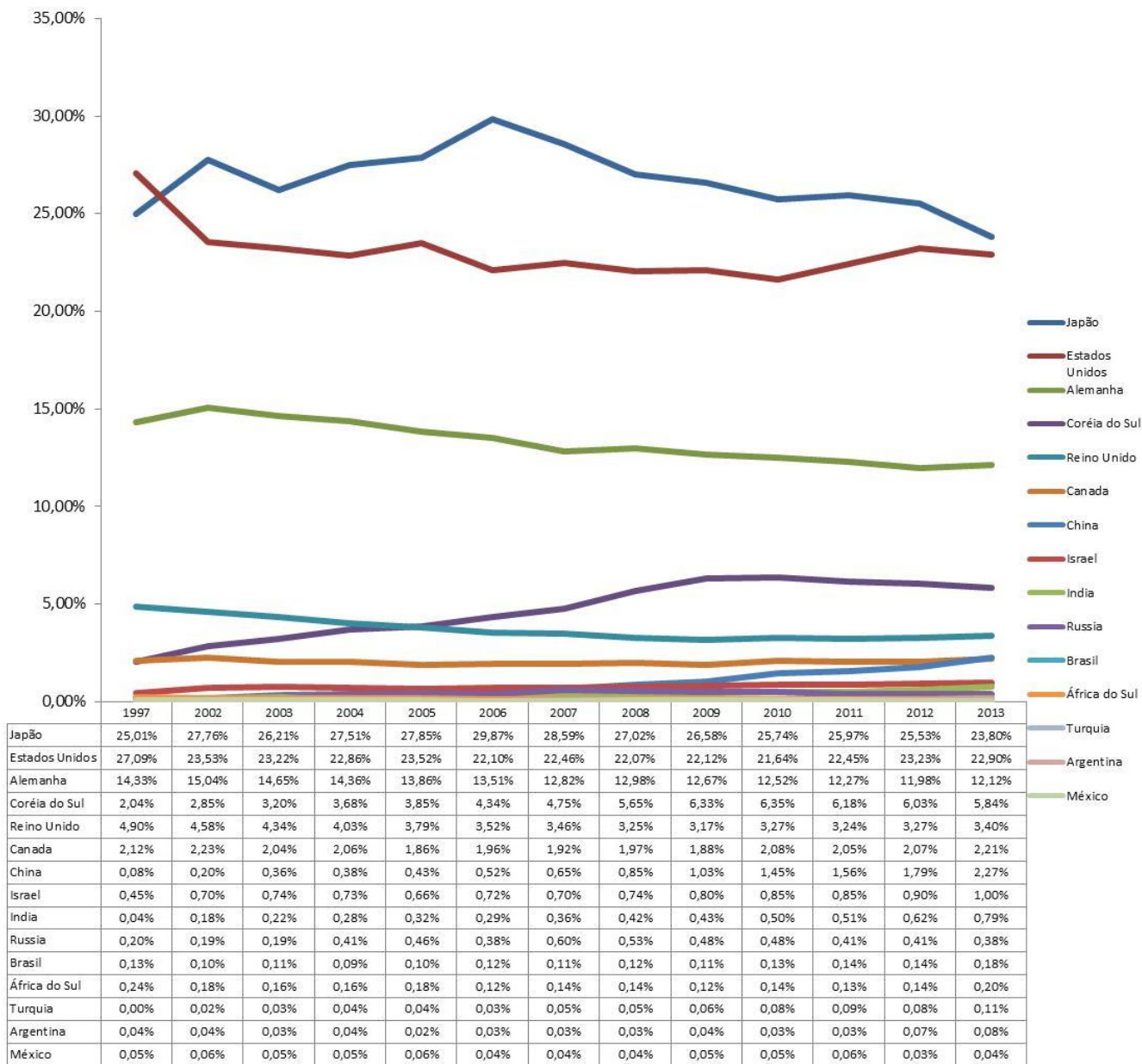
Fonte: BNDES e FINEP

Uma métrica aceita na avaliação do impacto das políticas de inovação diz respeito aos ganhos em termos de patenteamento. O Gráfico 5 mostra a participação dos residentes do país no total de patentes concedidas internacionalmente e no período 1997-2013. Ainda que o número de patentes tenha aumentado a uma taxa de 8,1% a.a. no período (de 247 a 858), os ganhos da participação do país evoluíram lentamente - de 0,14% para 0,18 % do total - em contraste com economias emergentes cujas indústrias de transformação permanecem com importante protagonismo. Vale notar que a proporção de patentes concedidas é uma fração da participação no país na economia mundial, esta estimada em 3,35%. Mesmo levando em consideração que para o país, até mais importante do que gerar inovações é assegurar sua difusão, ainda assim o esforço inovador tem um forte impacto pedagógico, e resultados positivos geram um efeito demonstração não desprezível. E as indicações são - pelo menos no caso de empresas - que esse esforço foi efetivamente comedido nos últimos anos.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Gráfico 5: Patentes Concedidas Internacionalmente a Residentes - Brasil e Países Selecionados

1997, 2002-2013, Participação em %



Fonte: World Intellectual Property Organization (WIPO). Elaboração própria.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Em grande medida, o impacto das inovações na economia se dá por meio de sua difusão. Ainda que não se tenha uma medida direta, podem-se utilizar as sucessivas Pesquisas de Inovação Tecnológica (PINTEC) do IBGE. Estas contabilizam o percentual de empresas da indústria de transformação que introduziram inovações – internacionalmente, domesticamente, ou somente para a empresa - ao longo da década de 2000 (Quadro 1). Chama a atenção que cerca de apenas um terço das empresas “inovaram” ao longo da década, não tendo havido entre o início e o final desse período variações significativas; e que no mais das vezes eram produtos e/ou processos novos para a empresa, mas não para o mercado – o que tipicamente caracteriza a absorção de inovações disponíveis. Neste sentido, os dados sugerem que não somente a difusão é muito limitada, pois apenas um terço das empresas incorporou inovações existentes (um percentual residual era de produtos ou processos novos no mercado internacional). E que cerca de dois terços das empresas ignoravam (em períodos de três anos de cobertura da pesquisa) a necessidade de gerar ou absorver novas tecnologias.

Quadro 1: Brasil - Inovação na Indústria de Transformação

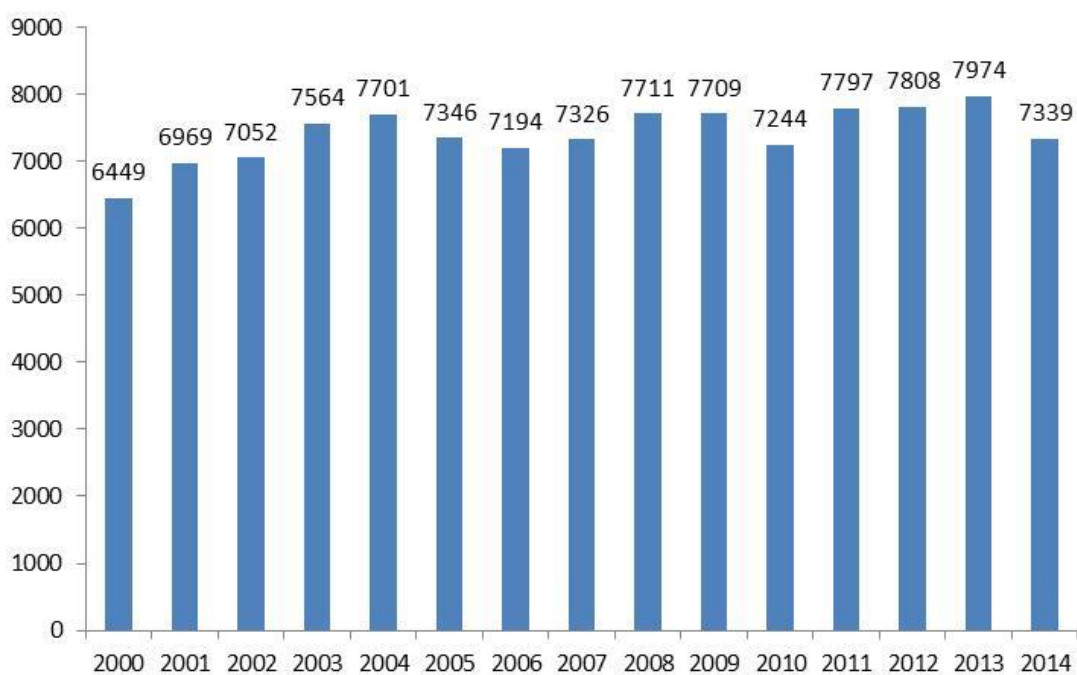
Empresas que inovaram em produto e/ou processos		00-02	03-05	06-08	09-11
		33,5%	33,6%	38,4%	35,9%
Produtos	Novo para a empresa	56,3%	49,3%	51,0%	40%
	Novo no mercado nacional	4,8%	9,1%	8,5%	7,6%
	Novo no mercado mundial	0,5%	0,6%	0,7%	1,2%
Processos	Novo para a empresa	78,5%	75,7%	79,2%	83,1%
	Novo no mercado nacional	1,8%	4,4%	4,7%	5,3%
	Novo no mercado mundial	0,3%	0,3%	0,2%	0,6%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC), várias edições. Elaboração própria.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Outros indicadores não apenas corroboram esses resultados como sugerem uma estagnação e mesmo uma contração tanto do esforço inovador quanto da difusão das inovações nas empresas da indústria de transformação no país. De fato, o número de patentes depositadas no INPI recuou 2,83% em 2014, sendo que os depósitos feitos por residentes (brasileiros) caíram de forma ainda mais acentuada (em 8,3% - Gráfico 6). Ainda que muitas dessas patentes – possivelmente a quase totalidade - não protejam inovações que venham direcionar a fronteira tecnológica, elas são importantes para melhorar a qualidade ou funcionalidade dos produtos, e impulsionar os ganhos de produtividade.

Gráfico 6: Patentes depositadas por Brasileiros no INPI
2000-2014



Fonte: INPI

O frágil desempenho tanto no plano da inovação, mas principalmente da sua disseminação na indústria se reflete na produtividade do trabalho, que praticamente estagnou no período 2002-12 e retrocedeu em anos mais recentes (2007-12). Ao mesmo tempo, o salário médio real se expandiu (com maior força nesse último período) e a taxa de câmbio refletiu uma forte apreciação do real, particularmente no período anterior à Grande Recessão. O resultado líquido foi um acentuado aumento do custo unitário do trabalho (Quadro 2).

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Quadro 2: Brasil - Indústria de transformação
Custo Unitário do Trabalho e componentes

	Variação acumulada			Variação média anual		
	2002-2012	2002-2007	2007-2012	2002-2012	2002-2007	2007-2012
CUT	136,0	76,7	33,5	9,0	12,1	6,0
Salário médio real	19,1	-5,0	25,3	1,8	-1,0	4,6
Produtividade do trabalho	6,6	6,9	-0,3	0,6	1,3	0,1
Taxa de câmbio real	-52,6	-49,7	-5,9	-7,2	-12,8	-1,2

Fonte: CNI, “A Indústria Brasileira Perde Competitividade há uma Década”. *Nota Econômica Ano 1, n.1*, Janeiro 2015.

Se a perda de densidade da indústria de transformação reflete uma competitividade em declínio, essa fica mais bem caracterizada pelos custos unitários crescentes em contraposição à dinâmica deste parâmetro numa amostra de países relevantes no período mais recente (Quadro 3).

Quadro 3: Comparação Internacional do CUT

Variação anual percentual no período 2007-12, Brasil e países selecionados

País	CUT	Salário Médio Real	Produtividade do Trabalho	Taxa de Câmbio Real
Brasil	6,0	4,6	-0,1	-1,2
Japão	3,4	0,6	1,2	-3,9
Austrália	3,2	1,5	0,6	-2,3
Cingapura	-0,5	3,8	5,9	-1,4
Canadá	-1,0	-0,3	0,8	0,0
Itália	-2,1	0,9	0,2	2,8
Alemanha	-2,8	0,8	0,5	3,2
França	-3,2	0,7	0,8	3,1
Estados Unidos	-3,8	-1,3	2,7	0,0
México	-4,1	-1,6	1,4	1,2
Espanha	-4,8	0,2	3,1	2,1
Taiwan	-5,2	1,0	4,9	1,5
Coréia do Sul	-6,8	0,7	5,1	2,9

Fonte: CNI, *op.cit.* Quadro 2.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

O objetivo deste trabalho é propor uma nova agenda para a indústria no país, sua modernização e integração na economia mundial. A seção II faz um histórico e discute as políticas que se tornaram “canônicas” nos últimos anos, e cujo legado vem cobrando um elevado preço da indústria e o conjunto da economia.

A seção III examina os critérios sob os quais as políticas direcionadas à indústria e à inovação devem ser avaliadas, e aponta as limitações e erros das premissas que a operaram em anos recentes, e suas consequências. Em sua essência, a primeira (falsa) premissa é que proteção do mercado estabeleceria uma redoma em torno das empresas que “resolveria” a questão da *demanda*, minimizando em tese o desemprego dos recursos. Porém a proteção o faz a um custo elevado e crescente para a economia, ao enrijecer os mercados, sancionar a ineficiência e desestimular os ganhos de produtividade. Já na perspectiva da oferta o financiamento elástico e fortemente subsidiado do BNDES e da FINEP “destravaria” a oferta de bens e serviços.

Finalmente, a seção IV – conclusiva - sugere uma nova agenda de políticas consistente com as necessidades do país e seu momento histórico. O que se propõe é na realidade mais do que um “ajuste”, mas uma mudança de paradigma, e certos conceitos e fundamentos das políticas, instituições e normas que vem a muito orientando o país, e que chegou a um ponto de enorme disfuncionalidade com a modernização da economia e a transformação competitiva da indústria.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

II. As políticas industriais e de inovação: uma síntese retrospectiva

O Brasil vem enfrentando um tríplice desafio: baixas taxas de investimento; ganhos limitados de produtividade; e um esforço inovador insuficiente e bastante localizado em poucos segmentos e empresas. Essa combinação é particularmente crítica no caso da indústria de transformação. De fato, a competitividade do país vem sendo corroída conforme visto por conta de uma sobrevalorização do Real e no contexto de custos salariais não compensados por ganhos de produtividade – levando a um aumento significativo dos custos unitários do trabalho, tanto na indústria quanto em serviços. Inversamente, países que competem com o Brasil vêm apresentado ganhos de produtividade superiores aos aumentos dos custos do trabalho.

Igualmente importantes são os elevados custos sistêmicos por conta da fragilidade da infraestrutura², e a baixa qualidade dos serviços de Governo (a exemplo de educação, saúde e segurança), combinado a uma carga tributária pelo menos 15% do PIB acima de países de renda média. Finalmente, um histórico de baixa inserção na economia mundial dificulta a modernização da economia e da indústria, e tem efeitos adversos sobre os incentivos e a capacidade inovadora das empresas.

A resposta do Governo a esses desafios foi – pelo menos até o final de 2014 - de eficácia limitada, quando não contraproducente em anos mais recentes. Na última década, houve três planos com objetivo explícito de reposicionar a indústria de transformação, ampliá-la e torná-la mais competitiva com base no investimento e na inovação.

Em novembro de 2003 o governo publica o documento “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (O PICTE), sendo que o programa correspondente foi lançado em Março de 2004. Dos três planos da década esse foi possivelmente o melhor formulado, na medida em que: tinha a inovação como eixo³ – posteriormente consubstanciado na Lei de Inovação de

² Há muitos anos investe-se abaixo dos níveis de depreciação per capita (que se convencionou em 3% do PIB, com base na experiência internacional).

³ A ênfase na inovação resultou de um conjunto de estudos do IPEA que analisaram os determinantes do desempenho das empresas brasileiras. Os trabalhos sugeriram que o esforço inovador, de construção de marcas e sistemas de distribuição, e de diferenciação de produto, está associado a maiores exportações, empregos de melhor qualidade, mais produtivos e que pagam maiores salários. Para uma retrospectiva e uma tentativa de rationale do PICTE ver Mário Salermo e Talita Daher, “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PICTE): Balanço e Perspectivas”, Brasília, 23 de Setembro de 2006.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Dezembro de 2004⁴ e na Lei do Bem de Dezembro de 2006⁵; refletia a importância do comércio exterior como parte integrante da política industrial, ainda que o foco fossem as exportações; e se preocupou com as políticas horizontais, particularmente aquelas voltadas às PMEs – que se refletiu na aprovação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, assim como na ampliação das linhas de financiamento.

Ademais, certas ações setoriais foram de fato direcionadas preponderantemente para a produção de informação e melhor coordenação, a exemplo da Rede Brasil Tecnologia, com foco em energia, petróleo e gás; a atualização do programa de apoio ao software, ferramenta de largo espectro; e o apoio à produção de medicamentos e insumos, cuja intervenção se justifica por ter o Estado como grande comprador (por meio do SUS), envolver a saúde pública e ser eivado de externalidades. Ao mesmo tempo, o PITCE estabelece incentivos fiscais e financeiros para aquisição de bens de capital e redução do imposto de importação para aqueles sem produção nacional, e anuncia ações em microeletrônica, nanotecnologia e biotecnologia.

Em Maio de 2008, o governo lança a PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-10) com foco primordial na expansão da taxa de investimento, assim como o aumento da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais (e ampliação do número de PMEs exportadoras), e incremento dos gastos privados em inovação. Como a Grande Recessão abateu a economia mundial poucos meses depois, qualquer avaliação da PDP fica prejudicada. Ainda assim, uma avaliação *ex-ante* na perspectiva da indústria brasileira sugere que⁶:

- A PDP contribuiria para impulsionar os investimentos ao reduzir o custo dos financiamentos e a carga tributária sobre bens de capital (dando continuidade ao PICTE nesse aspecto);

⁴ A Lei tem por foco aproximar as instituições de pesquisa com as empresas, por meio de contratos de transferência de tecnologia e licenciamento de inovações.

⁵ Para empresas engajadas em P&D, a chamada “Lei do Bem” se direciona a reduzir o custo da inovação por meio de deduções do Imposto de renda (quando declarado pelo lucro real) – com base num mecanismo de usufruto automático e desburocratizado dos benefícios, talvez seu maior atributo. A Lei introduz ainda o mecanismo de subvenção, aplicáveis aos esforços tanto das PMEs como demais empresas, e que possibilita o compartilhamento efetivo do risco de inovação com o governo (e sua consequente redução).

⁶ CNI, “Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo”, Brasília, Maio de 2008.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

- Em termos de estímulo às exportações, o conjunto de medidas – centradas no financiamento às exportações e em menor escala em incentivos tributários - teria reduzido impacto frente ao processo de valorização do Real (e elevação do custo unitário do trabalho);
- No campo da inovação, a medida mais importante foi a redução do custo do financiamento à inovação pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – que desde o PICTE passou a financiar a inovação .

Ainda que não seja evidente a relação de causa e efeito entre as políticas anunciadas e a reação dos agentes, no caso dos gastos em P&D, estes se ampliaram em 0,1% do PIB na década. Nesse sentido, as empresas parecem ter reagido (ainda que modestamente) ao regime de incentivos – a Lei de Inovação e a Lei do Bem (Quadro 4).

Quadro 4: Distribuição dos dispêndios nacionais em P&D, segundo setor de financiamento 2000-2010

US\$ milhões correntes de PPC (1) e como % do PIB

Setor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Empresas	5.588	5.782	5.850	5.738	5.963	7.438	8.242	9.257	10.101	11.066	11.804
Governo	6.763	7.234	6.929	7.100	7.169	7.654	8.533	10.576	11.611	12.332	13.702
Total	12.500	13.200	13.000	13.100	13.400	15.400	17.100	20.300	22.200	23.900	26.000
Empresas	0,47	0,47	0,46	0,44	0,42	0,49	0,51	0,52	0,53	0,56	0,55
Governo	0,55	0,57	0,53	0,52	0,48	0,48	0,50	0,57	0,58	0,60	0,61
Total	1,02	1,04	0,98	0,96	0,90	0,97	1,01	1,10	1,11	1,17	1,16

Fontes: OECD, Main Science and Technology Indicators, 2010/2, e Brasil: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores (CGIN) - ASCAV/SEXEC - MCT.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Já a trajetória dos investimentos e das exportações é mais sensível a variáveis ou condicionantes de natureza macroeconômica, ao menos no curto e médio prazo. Nessa perspectiva, nem o PICTE nem tampouco o PDP tiveram maior influência, exceto num sentido crítico: ambos passaram ao largo da agenda de reformas necessárias para reposicionar a economia brasileira – centradas essas na redução dos custos sistêmicos e nos ganhos de produtividade. Enquanto economia relativamente fechada, o país nesse período reforçou sua dependência no dinamismo de um mercado doméstico protegido e impulsionado pelo crédito e ganhos de renda real, e na exploração de recursos da natureza – mineração, óleo e gás, e atividades ligadas diretamente ao agronegócio.

Vale ainda uma breve comparação do custo fiscal projetado para ambos os programas. No caso do PITCE, a estimativa do Ministério da Fazenda era de R\$ 37,6 bilhões em 2004-06, ou 0,587% do PIB do período. Já no PDP, o custo de desoneração dos tributos tinha sido estimado em R\$ 21,4 bilhões, para 2008-10, ou 0,305% do PIB (apesar da ampliação dos financiamentos do BNDES - seriam de R\$ 320 bilhões para o período - levaria a um aumento dos custos do Tesouro na equalização da taxa de juros). Ainda assim, esses custos - de 0,3 a 0,6 % do PIB - podem ser considerados até modestos quando comparados com os que foram incorridos pelo Plano Brasil Maior em 2011, no limiar do novo governo.

Este plano, e sua sequela, foram na realidade um conjunto de medidas típicas de incentivos fiscais e financeiros discricionários, essencialmente equivocados, e calcados em um erro de diagnóstico sobre a natureza dos problemas enfrentados pela economia brasileira e sua indústria de transformação no imediato pós-crise.

Pode-se argumentar que muitas das medidas tomadas já estavam pré-figuradas nos dois planos anteriores. O exemplo mais significativo foram as múltiplas desonerações e a ampliação sensível do papel do BNDES, e a tendência a se reverter a intervenção do Estado como panaceia do que se percebia como falhas de mercado, sem uma análise dos custos e benefícios. Sem dúvida, o BNDES foi eleito como instrumento privilegiado no movimento anticíclico em 2009. Porém seu balanço já se multiplicara antes da crise, inclusive com o objetivo de apoiar algumas empresas “eleitas” sem critério transparente, a menos que se tome o *rationale* de apoiar a consolidação de empresas - e emergência de “campeões nacionais” - como autoevidente.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Talvez mais fundamentalmente, nenhum dos planos foi capaz de abordar ou confrontar o cerne do problema da indústria – a relação adversa entre custos e produtividade. O que mudou com a crise de 2009 e o Plano Brasil Maior foi a escala das intervenções – com o consequente aumento dos custos fiscais - e a frequência das intervenções e a forma como foram comunicadas, reforçando a percepção que a política econômica perdera o rumo, e se tornara meramente reativa.

A reação do governo à crise deflagrada em Setembro de 2008 se concentrou numa expansão do crédito pelos bancos públicos – nomeadamente o BNDES – e uma ação concertada do Banco Central na provisão de liquidez tanto em reais quanto em dólares⁷. Ainda em 2008, e no contexto do PDP, o governo reduziu o IPI dos automóveis para impulsionar as vendas, dentre outras medidas de estímulo ao consumo⁸. Se bem que a economia tenha se retraído em 0,3% em 2009, é altamente provável que o desempenho nesse ano teria sido consideravelmente pior, dado o quadro de elevada incerteza, fragilidade do sistema financeiro e recessão global.

A expansão do crédito e os incentivos fiscais, combinados com o aumento dos gastos públicos, e num contexto de demanda reprimida por bens de consumo durável (inclusive automóveis) possibilitaram uma forte recuperação em 2010, quando a economia cresceu 7,5%, claramente acima de seu potencial. De fato, a inflação (medida pelo IPCA) de um valor abaixo da meta em 2009 (4,23%) acelera para 5,76% em 2010, e contamina o primeiro ano do novo governo, fechando em 6,32% em 2011. Nesse ano, o crescimento se retrai para 2,7%, pressionado ainda pela crise do Euro e por um processo de ajuste fiscal – o primário no ano chegou a 3,11% do PIB - que coincide com mudanças ministeriais e dificuldade de execução orçamentária (e ainda a tentativa de reduzir os casos mais notórios de corrupção).

⁷ Ver, a esse respeito, Mário Mesquita e Mário Torós, “Considerações sobre a Atuação do Banco Central na Crise de 2008”, Trabalhos para Discussão 202, Banco Central do Brasil, Março de 2010.

⁸ Esta medida foi prorrogada sucessivamente por 6 anos (até 31/12/2014), e reforçada com o lançamento do programa Inovar Auto (cujas linhas gerais foram anunciadas em Abril de 2012, tendo sido de fato lançado em Outubro daquele ano para vigorar entre 2013 e 2017). Pelo novo regime, a redução do IPI em 30 pontos percentuais é condicionada a produção e compra de peças e materiais no país, e ao esforço inovador das empresas individualmente.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Para se contrapor à desaceleração de 2011, o governo inicia um período de hiperativismo, cujo ponto de partida foi a defesa do mercado doméstico na “guerra cambial” frente a uma percepção de sobrevalorização do Real⁹. A seguir, em dois de Agosto de 2011, o governo lança um programa de estímulo (“Plano Brasil Maior”), cujas principais medidas fiscais, creditícias e de proteção ao mercado doméstico seriam ampliadas e reforçadas ao longo dos dois anos seguintes. Aciona na sequência o Banco Central, que após o anúncio de ampliação do superávit primário de R\$ 10 bilhões, reduz a taxa de juros básica (Selic) em 0,5% (ainda em Agosto de 2011) e inicia o desmonte das medidas macroprudenciais aplicadas ao final de 2010¹⁰.

Ao longo de 2012, a desaceleração do PIB (para 0,9%) e a resistência da inflação (o IPCA de 5,69% permaneceu bem acima do centro da meta de 4,5%) surpreendeu o governo. A reação foi o lançamento de uma sequência de novos pacotes, em que o governo “dobrava a aposta” a cada novo conjunto de medidas. O argumento era que uma combinação de estímulos ao consumo, incentivos creditícios, reforço das compras governamentais, ampliação da oferta de financiamento ao investimento e a redução de seu custo seriam suficientes para uma retomada consistente do crescimento econômico¹¹. Em paralelo, desonerações de tributos específicos (combinado com o controle de preços administrados) conteriam a inflação¹². A partir do último trimestre de

⁹ Em fins de Julho de 2011, o governo introduz a primeira medida: a taxação do excesso de posição vendida em derivativo cambial (na CETIP e BMF), e que entra em vigor em Dezembro do mesmo ano.

¹⁰ O BC reduz de 16,5% para 11% o requerimento de capital mínimo para empréstimos ao consumo em operações de prazo máximo de 60 meses, e diminui de 20% para 15% o percentual mínimo de pagamento das faturas de cartão de crédito. A redução da Selic, frente à deterioração da economia mundial, foi vista *ex-post* como acertada, principalmente ao ser acompanhado por um esforço fiscal maior (3,11% do PIB em 2011), o mais elevado do governo Dilma.

¹¹ Em 2012, o governo decidiu envolver de forma mais decisiva bancos públicos como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB), mais além do BNDES, no esforço de expandir o crédito e forçar a redução dos juros, transferindo, naquele ano, R\$ 13 bilhões e R\$ 8,1 bilhões, para CEF e BB. Entre 2008 e Julho de 2014, a participação dos bancos públicos na oferta de crédito se expandiu de 33% para 52,6%. Ao mesmo tempo, em Junho de 2012 o BNDES disponibiliza uma linha especial de crédito de R\$ 20 bilhões para os estados, e amplia-se o limite de endividamento de 21 estados em R\$ 58,3 bilhões, para investimentos em infraestrutura. Naquele mês, eleva-se o limite dos estados para contratação de PPPs de 3% para 5% da receita corrente líquida, e muda-se o tratamento tributário para as contraprestações pagas pelo setor público.

¹² No caso da desoneração da cesta básica em 08/03/2013, por meio da MP 609 que zera o COFINS e o PIS/PASEP de alimentos e produtos higiene pessoal, o elemento motivador foi a preocupação com o surto inflacionário do início do ano. De acordo com o último relatório, o custo fiscal estimado para 2013 era de R\$ 10,6 bilhões e R\$ 11,6 bilhões a partir em 2014, com crescimento anual a partir de 2015.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

2013 o governo se torna mais comedido, por conta de um custo fiscal explosivo das desonerações, incentivos fiscais e financeiros, e a ameaça (crível) de rebaixamento da nota de crédito do país pelas agências de classificação de risco soberano, porém volta a apelar para uma forte expansão fiscal por conta do ciclo eleitoral de 2014, deixando uma herança que irá afetar de forma adversa a economia nos próximos anos¹³.

Uma tentativa de síntese das múltiplas iniciativas do governo necessita preliminarmente estabelecer algum critério de relevância, o que está longe de ser trivial, não apenas porque não era claro no plano das intenções do governo. Ademais, não só o próprio custo fiscal das iniciativas por vezes carecia de transparência, como não havia até o final de 2014 uma preocupação em medir o impacto das ações tomadas. Como corolário, torna-se difícil – se não impossível - efetuar uma análise custo benefício com grau minimamente razoável de precisão.

De qualquer forma, dentre a miríade de iniciativas, na sua imensa maioria, explicitamente ou não, voltada a segmentos e produtos específicos, pode-se classificar as tentativas de estimular a economia em torno de três vetores¹⁴.

Redução do custo do investimento. Para incentivar diretamente o investimento, o governo operou ao longo de duas dimensões. *Primeiro*, melhorando as condições de financiamento público, cuja iniciativa mais relevante é o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), sob a responsabilidade do BNDES, e lançado em Janeiro de 2009 ainda na vigência da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Em Agosto de 2011, com o Plano Brasil Maior, o PSI é prorrogado até Dezembro de 2012, e o Banco recebe aporte adicional de R\$ 55 bilhões do Tesouro (mais além dos R\$ 100

¹³ O impacto fiscal dos sucessivos pacotes de incentivos do governo só foi sentido de fato a partir de 2012, quando o governo teve que apelar para a chamada “contabilidade criativa” de modo a atingir a meta estabelecida na Lei Orçamentária. O governo não apenas abateu R\$ 34 bilhões do PAC, como adicionou em Dezembro do ano R\$ 12,4 bilhões do Fundo Soberano, e R\$ 7,7 bilhões de dividendos do BNDES e da CEF. Em contraposição à meta de 3,1%, obteve-se um superávit de 2,38%. Em 2013 a situação se agravou, com a queda de 86% do primário frente ao ano anterior, e resultado de 1,5%. E finalmente, em 2014, o resultado primário foi negativo, de -0,63%.

¹⁴ Aqui não se pretende ser exaustivo, havendo medidas que apesar de não se encaixarem de forma direta em nenhuma das categorias, são relevantes no sentido de terem efeitos materiais. A título de ilustração, em Dezembro de 2012 o governo adiciona à pletora de incentivos à construção civil a redução da alíquota paga no Regime Especial de Tributação (RET) dessa indústria, de 6% para 4%.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

bilhões recebidos em 2009 e R\$ 80 bilhões em 2010). Em Dezembro de 2013, quando era para o plano ter sido encerrado, a segunda fase do Plano estende o PSI até Dezembro de 2014, com uma transferência programada de R\$ 50 bilhões do Tesouro ao BNDES¹⁵.

Durante 2012, o governo anuncia reduções progressivas nas taxas do BNDES - ao final de Junho a TJLP passa a 5,5% (ante 6%, taxa essa definida em Junho de 2009) - e em Agosto de 2012, a taxa de juros do PSI para máquinas e equipamentos, e caminhões cai de TJLP - i.e. 5,5% - para 2,5%, e se torna fortemente negativa. Em Janeiro 2013 a taxa do PSI vai a 3% a.a e no segundo semestre do ano a 3,5% a.a (4% para ônibus e caminhões), ainda abaixo do custo de crédito do Finame¹⁶. Dada a fungibilidade do dinheiro, foram dessa forma criados fortíssimos incentivos para empresas tomarem recursos do BNDES e distribuir dividendos, na medida em que o custo dos empréstimos é *menor* do que o custo de capital próprio dos acionistas, conforme discutido abaixo.

A *segunda* dimensão de incentivo ao investimento diz respeito à redução do custo dos bens de capital e materiais por meio de desonerações tributárias, que remetem ao PICTE e ao PDP, porém mudam de escala e abrangência. A isenção de IPI para bens de capital, material de construção, e caminhões e veículos comerciais leves, que já vigorava até final de 2011, foi

¹⁵ Em Dezembro de 2014, o saldo dos empréstimos do Tesouro ao BNDES era de R\$ 486 bilhões, equivalente a 8,8% do PIB, sendo o PSI responsável por R\$ 237 bilhões. Além do PSI, o BNDES opera, com taxas e prazos diferenciados, dentre outros, o Programa de Capital de Giro (Progeren) e associado a este, o BNDES Revitaliza, que são voltados especificamente para as seguintes indústrias: têxteis e confecções, couro e calçados, frutas, cerâmica, bens de capital, autopeças, software e serviços de TI. A estimativa da SPE/MF dos subsídios implícitos concedidos pelo Tesouro ao BNDES foi de R\$ 11,8 bilhões em 2011, R\$ 12,7 bilhões em 2012 e R\$ 10,53 bilhões em 2013; e R\$ 15,67 bilhões em 2014 (enquanto despesa financeira, os subsídios não impactam o primário, mas sim o nível de endividamento público). A queda da Selic em 2012 – e a redução do custo de oportunidade do Tesouro – limitou o crescimento dos subsídios em 2012, e deve fazer o caminho inverso em 2014. Apenas a título de comparação, a participação da carteira do BNDES no crédito total é bastante significativa, pouco mais de 20%, versus 15,8% no caso dos bancos de desenvolvimento alemães, e 11,7% para o China Development Bank. Para uma defesa do papel do BNDES ver João Carlos Ferraz, Ana Cláudia Além, Rodrigo Ferreira Madeira, “A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo” *Revista do BNDES* nº 40, 12/2013.

¹⁶ Na sua Fase 1 (Julho de 2009), os juros do PSI eram de 4,5% e 7% para máquinas/equipamentos e caminhões, respectivamente; em Julho de 2010, essas taxas foram elevadas para 5,5% e 8% respectivamente; em Abril de 2011, de novo modificadas para 8,7% e 10%; em Abril de 2012, para 7,3% e 7,7%; e finalmente 5,5% em Maio de 2012. Em 2015, as taxas do PSI para aquisição de ônibus e caminhões passou de 6% para 9,5% ou 10% a.a. (dependendo do tamanho da empresa); para aquisição de bens de capital, que variavam de 6-8% a.a., passaram para 6,5-11%; e a linha “Projetos Transformadores” terão juros elevados de 4% para 6,5-7% a.a.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

prorrogada consecutivamente até Dezembro de 2013. Em Agosto de 2012 foi introduzida a depreciação acelerada de bens de capital, cujo prazo foi reduzido de 10 para 5 anos e levado de 12 meses a zero, o prazo de utilização do crédito PIS/COFINS sobre bens de capital. Ainda em 2012 (Abril), foi anunciado que o Reporto, programa que desonera de Imposto de Importação, IPI e PIS/COFINS os investimentos em portos, rodovias e ferrovias, se estenderia para investimentos em armazenagem, proteção ambiental, segurança e monitoramento (desde que envolvendo equipamentos sem similar nacional). Finalmente, o Plano Nacional de Banda Larga passou a incluir a desoneração de IPI e PIS/COFINS para equipamentos nacionais e obras civis na infraestrutura de redes de telecomunicações.

Redução do custo do trabalho. A medida mais significativa – e sem precedentes - foi a zeragem da alíquota de 20% do INSS da folha de pagamento, iniciando-se em Agosto de 2011 para os setores de confecções, couro e calçados, software e *call centers*. A alíquota foi substituída por uma contribuição sobre o faturamento de 1,5% (2,5% para software e *call centers*), sob a premissa que essa medida reduziria os custos laborais e induziria a contratação de trabalhadores nos setores incentivados¹⁷. Em Abril de 2012, a desoneração é ampliada a mais 11 setores (têxtil, móveis, plásticos, material elétrico autopeças, ônibus, naval, aéreo, bens de capital, hotéis, desenho de chips), e todos passam a pagar 1% sobre o faturamento (2% para software e *call centers*)¹⁸. Em 2013, a desoneração da folha de pagamentos já abarcava 42 setores, (incluindo a construção civil). A Lei 12.844 de julho de 2013 incluiu mais 10 segmentos de serviços, construção, comércio e indústria, e autorizou mais seis segmentos do setor de transportes a receberem desoneração a partir de 2014.¹⁹ Em maio de 2014, foi anunciado pelo Ministério da Fazenda que a desoneração seria permanente para os setores já beneficiados. No entanto, em fevereiro de 2015, o novo governo, por meio da MP 699, mudou as regras sobre a desoneração, aumentando as taxas de 1-2% para 2,5-4,5%, em função do elevadíssimo custo fiscal e aparentemente baixa eficácia.

¹⁷ A perda de arrecadação do INSS vem sendo compensada pelo Tesouro.

¹⁸ As exportações passam a ser isentas das novas alíquotas. Nesse mesmo pacote de Abril, posterga-se o recolhimento de PIS/COFINS de abril e maio, para novembro de dezembro, para empresas de autopeças, têxtil, confecções, calçados e móveis.

¹⁹ A desoneração veio acompanhada da proposta de elevação do teto de faturamento para optar pelo lucro presumido, que passa de R\$ 48 milhões para R\$ 72 milhões (medida válida de 2014 em diante). Ver: [http://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/por legislacao.pdf](http://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/por%20legislacao.pdf).

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Incentivos ao consumo e proteção ao mercado doméstico. Tanto o PICTE quanto o PDP contemplaram o estímulo ao consumo, porém numa escala mais contida. Ao desmonte em Outubro de 2011 pelo BC das macroprudenciais, segue em Dezembro de 2011 o *primeiro conjunto de medidas complementares* ao Plano de Agosto de 2011, com a redução: de 3% para 2,5% do IOF que incide sobre operações de crédito ao consumidor; do IPI sobre eletrodomésticos da linha branca (geladeiras, fogões e máquinas de lavar); e do PIS/COFINS sobre massas alimentícias. Em Agosto de 2012, o governo estende a redução de IPI para Dezembro de 2012 nos casos de linha branca, móveis, painéis, laminados e luminárias.

Em Maio de 2012, o IOF para operações de crédito para pessoa física é de novo reduzido para 1,5%, enquanto que o BC reduz o compulsório em R\$ 18 bilhões. Neste último caso, o objetivo foi estimular as operações de financiamento de automóveis e veículos comerciais leves. Ainda em Maio de 2012, o governo lança um novo conjunto de medidas voltadas fundamentalmente ao setor automotivo, com a redução do IPI para veículos de passageiros (proporcionalmente maior para veículos com menor cilindrada), tendo por contrapartida descontos nas tabelas de preços pelas montadoras²⁰. Em Abril de 2013, a redução do IPI é estendida até o final de 2013, e finalmente, estendida novamente até o final de 2014, quando essa medida foi eliminada.

Em paralelo, na tentativa de evitar que a demanda doméstica “vazasse” para o exterior, o governo eleva em 30 pontos percentuais a alíquota de IPI para veículos importados em Setembro de 2011²¹. Em Abril de 2012, os setores desonerados na folha de pagamento passam a “compensar” com o aumento do PIS/COFINS na importação no mesmo percentual que incide sobre a folha (1-2%).

²⁰ A redução do IPI também se aplicava a caminhões e veículos comerciais leves, e introduzidos como parte das medidas de incentivo ao investimento.

²¹ O Plano Brasil Maior traz um conjunto amplo de medidas de proteção: reduz de 15 para 10 meses o prazo de investigação para medidas antidumping, e de 240 para 120 dias o tempo de aplicação de direito provisório; propôs ampliar a lista de exceção do MERCOSUL em 100 produtos; e orienta os bancos públicos a só financiarem projetos com conteúdo e geração de empregos nacional. O Inmetro passa a atuar em aeroportos e portos para assegurar que as mercadorias importadas conformam com as normas domésticas. Ainda no bojo do Plano Brasil Maior foi criado o Reintegra, um crédito presumido de 3% do valor exportado e devolvido ao produtor em 60 dias, como compensação do pagamento dos tributos ao longo da cadeia e não desonerados de outra forma.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Um elemento adicional de proteção do mercado doméstico, a Lei de Compras Governamentais (12.349/2010), que estipula uma margem de preferência de até 25% nos processos de licitação para manufaturados e serviços nacionais que atendam as normas técnicas brasileiras, foi regulamentada em Agosto de 2011²². Em Junho de 2012, o governo lança o “PAC Equipamento”, que amplia em R\$ 6,61 bilhões (para um total de R\$ 8,43 bilhões) as compras do governo em 2012 em equipamentos, veículos e máquinas: caminhões, blindados, lançadores de mísseis, tratores e implementos agrícolas, ambulâncias, dentre outros²³.

A seção que segue faz uma avaliação das políticas acima descritas. Ainda que parte considerável da discussão diga respeito às políticas perseguidas há possivelmente um período muito mais longo, o pós 2009 exacerba, e leva ao limite o uso de instrumentos de proteção e promoção que se mostraram de forma cabal não apenas inconsistentes com as necessidades de modernização da indústria, mas contraproducentes. O Estado, ao garantir o “easy life” Hicksiano sob uma redoma protecionista, e em simultâneo, impondo barreiras ao acesso a recursos humanos, físicos e de informação. Ao fazê-lo, retirou os incentivos e os meios necessários para que os esforços empresariais fossem de intensidade e direção necessária para um processo bem sucedido de modernização.

²² Em Abril de 2012 são estabelecidas as margens de preferência para medicamentos (8% por 2 anos); fármacos e biofármacos (20% e 25% por 5 anos, respectivamente); e retroescavadeiras e motoniveladoras (10% e 18%, respectivamente, até Dezembro de 2015). Para medicamentos, fármacos e biofármacos, compras anuais estimadas em R\$ 3,5 bilhões; para os demais itens, compras anuais de R\$ 400 milhões.

²³ O efeito em 2012 foi limitado pela baixa execução dos gastos – do total de R\$ 8,4 bilhões, somente R\$ 2,4 bilhões foram efetivamente pagos, e a maior volume de contratos negociados ao final de 2012 para garantir o empenho dos recursos. Ver Valor, 18/01/2013, p. A5.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

III. Uma Avaliação das Políticas Pós - 2009

Ainda que se não se conheça a contrafactual da estratégia empregada nos últimos anos – qual seria a resposta da economia na ausência das múltiplas iniciativas do governo – pode-se fazer uma avaliação inicial com base na natureza das medidas, frente ao diagnóstico da economia brasileira. Há duas questões distintas: em 2008-09, havia uma crise de âmbito global de liquidez e enorme incerteza gerada pela dificuldade de se avaliar os riscos efetivamente sistêmicos trazidos pela fragilidade de grandes instituições financeiras. Nesse contexto, a reação do governo brasileiro – o Banco Central à frente – foi eficaz, e de baixo custo, evitando com toda a probabilidade uma recessão mais profunda em 2009.

Em 2010, superada a recessão, o ciclo político impeliu uma continua expansão dos gastos do Estado e do crédito oficial, mais além das desonerações tributárias. Até que ponto o impulso adicional propiciado pelas medidas explicitadas acima fazem sentido econômico? Ao final de 2010, os resultados obtidos por uma combinação de impulsos monetários, creditícios e fiscais já apontava para uma economia cujo problema não residia na insuficiência de demanda agregada. Pelo contrário, já havia então sinais de pressão inflacionária e baixas taxas de desemprego, que se reduz para 6,7% no ano, e para 6% ao final de 2011. Assim os estímulos injetados na economia se tornaram possivelmente contraproducentes, e chega-se ao final de 2012, o primeiro ano em que os incentivos foram sentidos na plenitude, com um crescimento de 1,8 %, seguido de uma pequena aceleração para 2,7% em 2013. Em 2014, o país entra em numa trajetória de estagflação (com um crescimento de 0,15% e inflação próxima ao topo da meta, em 6,41%), prefigurando o colapso das expectativas no primeiro trimestre de 2015, a contração da economia e a mudança radical na política econômica.

A política econômica desde o final da década caiu na realidade numa dupla armadilha: ao deslocar por meio de incentivos tributários e financeiros a demanda agregada num quadro de baixa elasticidade da oferta – estando os fatores críticos com elevado nível de ocupação – levou a ganhos de produto limitados, mas gerou numa persistente inflação de bens e serviços. A dificuldade dos agentes compreenderem a lógica ou racionalidade das medidas, e seus resultados modestos, elevaram a uma maior incerteza, e inibiram os investimentos. A incerteza também afetou o ânimo dos consumidores, num contexto de erosão dos ganhos por conta da inflação e elevado endividamento familiar.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Ademais, as medidas - ao desincentivar a poupança das empresas (sob a forma de lucros retidos), estimularem o consumo das famílias, e ampliar os gastos públicos em simultâneo à desoneração fiscal – contribuíram de forma material para reduzir a taxa de poupança nacional bruta e privada. Esta sofreu uma contração significativa no período 2010-2014 (3º trimestre), da ordem de 3,39% ²⁴.

Assim, do ponto de vista macroeconômico, a política de estímulos ao consumo foi na prática contraproducente e mesmo contraditória com o objetivo de uma retomada em bases sustentáveis do investimento e do crescimento econômico. De fato, a brecha entre a poupança doméstica atual e a necessária para sustentar uma taxa de investimento compatível com um crescimento mesmo que moderado da economia teria de ser coberta com base num esforço doméstico. E isto devido aos limites relativamente estreitos de mobilizar a poupança externa e ampliar o déficit em conta corrente (4,53% do PIB no 1º trimestre de 2015).

Uma reflexão um pouco mais detida sugere que houve um segundo erro de fundamento no desenho das medidas escolhidas para lidar com a desaceleração da economia pós 2010. A economia brasileira tem problemas estruturais graves – a exemplo de educação e capacitação para o mercado de trabalho, e qualidade, disponibilidade e custos da infraestrutura – e nesses aspectos pouco se avançou. Uma combinação de ganhos limitados na produtividade do trabalho e rendimentos crescentes implicou numa elevação acentuada dos custos unitários do trabalho (Quadro 2, na Introdução). Em muitos segmentos, a produtividade medida em 2010 pouco se diferenciava de uma década e meia atrás (Quadro 5).

²⁴ Ver Carlos A. Rocca e Lauro Modesto Santos Jr., “Redução da Taxa de Poupança e o Financiamento dos Investimentos no Brasil - 2010/2013”, Centro de Estudos do IBMEC, Novembro de 2014.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Quadro 5: Produtividade por Setor da Economia – razão entre valor adicionado e população ocupada em cada setor, 1995-2010

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Agropecuária	1,36	1,37	1,45	1,42	1,51	1,64	1,62	1,66
Extrativa Mineral	1,78	3,81	5,55	5,55	4,76	6,23	3,61	6,20
Indústria de Transformação	0,90	0,92	0,98	0,93	0,90	0,90	0,93	0,91
Construção Civil	1,21	1,32	1,31	1,19	1,13	1,01	1,02	0,99
Comércio e Serviços	1,11	0,92	0,83	0,85	0,85	0,85	0,87	0,85
Administração Pública	0,51	0,47	0,49	0,52	0,56	0,59	0,59	0,62

Fonte: RAIS, IBGE, IPEADData; elaboração própria.

É nesse contexto que os planos e medidas sucessivas necessitam serem analisadas. Um diagnóstico feito ao final de 2010 deveria apontar para um programa de reformas centradas – no plano microeconômico – na melhoria das condições que afetam a produtividade dos fatores no seu conjunto e da produtividade do trabalho em particular. E uma remoção da redoma protecionista, dado o isolamento do país, e seu impacto adverso no plano da produtividade e competitividade²⁵. É nessa perspectiva e como parte de uma agenda de reformas, voltadas para uma economia mais aberta e competitiva, que se deveriam desenhar medidas com eficácia comprovada. Estas medidas seriam direcionadas para: expandir a taxa de investimento e melhorar sua qualidade e eficiência; estimular a inovação, indo mais além do que simplesmente irrigando projetos com recursos baratos; e estabelecer os alicerces de um ambiente de negócios capaz de suportar e induzir a atividade produtiva, inclusive o empreendedorismo no país.

²⁵ O índice médio de corrente de comércio do Brasil no período 2009-13 (em 25%) é o menor dentre 178 países, de acordo com o Banco Mundial. Ver também “Proteção tarifária do país se mantém elevada e ‘rivais’ reduzem imposto” em Valor, 20/10.2014, p. A3.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

A experiência da última década relatada acima sugere que medidas *ad-hoc*, sem uma lógica clara, por vezes contraditórias, e respondendo a pressões setoriais localizadas (o caso do setor automotivo é paradigmático nesse aspecto), têm efeito limitado senão contraproducente. E a ineficácia das medidas é ainda maior por conta da percepção de que foram consecutivamente tomadas por falta de alternativas, e com intuito de corresponder a demandas e expectativas de curto prazo. O objetivo seria melhorar resultados trimestrais em termos de crescimento econômico, taxa de investimento, índice de preços ao consumidor, dentre outros.

Especificamente sob que critérios as medidas podem ser analisadas?

Primeiro, do ponto de vista de seu desenho e lógica, se consistente com a natureza dos problemas que necessitam serem enfrentados. Sob esse critério, e como argumentado acima, as sucessivas iniciativas não guardam uma relação óbvia e são possivelmente contraditórias ou pouco eficazes frente aos desafios da economia e indústria brasileira. Medidas que desoneram o custo do trabalho servem para manter os empregos, e estimular mesmo novas contratações. Porém num contexto de pleno emprego e baixa produtividade, essas medidas necessitam serem avaliadas rigorosamente, pois podem reduzir os incentivos para a melhoria de gestão, maior racionalização do processo produtivo e uma realocação de capital na economia. E neste último sentido – ao adiar uma eventual reestruturação do setor industrial - reforça a demanda por proteção. E a proteção ampliada do mercado doméstico reduz, por sua vez, o incentivo aos ganhos de produtividade, fechando o “círculo de ferro” a que está submetida a economia brasileira.

Segundo, as medidas necessitam serem avaliadas na perspectiva e sua consistência interna. A plethora de medidas não facilita esse processo. Como já argumentado, o estímulo ao consumo num contexto de baixas taxas de poupança doméstica e déficits em conta corrente crescentes, não são propícios a sustentar o investimento, objeto precípua do PSI. Ademais, as condições extremamente favoráveis (e custosas ao Tesouro) em termos de taxas e prazos do PSI, suportadas pela redução de tributos (IPI, PIS/CONFINS) e na aquisição de bens de capital e outros ativos fixos incentivariam de fato o investimento. Porém, inversamente, as desonerações tributárias combinada com a expansão dos gastos correntes e de transferências do Tesouro – inclusive e particularmente aos bancos públicos- ao levar a um aumento do déficit nominal e da dívida bruta do setor público, pressiona os juros longos e aumenta o custo dos investimentos. O balanço final é uma maior incerteza

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

quanto a trajetória da economia e percepção de risco para o investidor. O que o governo incentiva “com uma mão”, o mercado retira com outra.

Terceiro, as medidas podem ser tomadas pela sua eficácia – no sentido de estabelecer se foram capazes de atingir os objetivos propostos. Nesse aspecto, e como já assinalado anteriormente, há uma questão metodológica difícil de ser dirimida: qual teria sido o comportamento da economia e do mercado de trabalho na ausência de uma ou mais medidas? Até que ponto foram redundantes, ou inversamente, eficazes ao ponto de impedir que a economia brasileira tivesse um desempenho mais frágil que apresentou pós 2010?

Pode-se afirmar que a cacofonia de medidas sequenciais, as promessas não cumpridas quanto ao desempenho da economia no plano macroeconômico e fiscal, e a sensação de falta de compreensão dos problemas, aumentaram a incerteza econômica, e levou a uma queda do crescimento potencial da economia. Ainda que não haja medidas precisas, estima-se que este esteja em torno de 2,0%.

Possivelmente ainda mais preocupante é a queda acentuada da poupança doméstica privada em anos recentes, e desproporcional à redução do investimento privado. Ainda que não se tenha dados recentes da poupança das famílias (que no período 2005-09 se manteve estável em torno de 4,5% do PIB), e mesmo que esta tenha se corroído pós 2009 pelos estímulos ao consumo, historicamente, estes são movimentos lentos, em contraposição à redução da poupança das empresas. Assim, entre 2011-2014, a poupança privada se reduz em 2,98% do PIB em contraposição a uma queda estimada de 1,94% para os investimentos privados. Nesse período, as empresas privadas retiveram em menor escala seus lucros para manter o nível (alvo) de distribuição de dividendos. A brecha surgida entre lucros retidos e investimentos programados foi preenchida por dívida oriunda: (i) em 44% do BNDES; (ii) 34% do mercado de bônus corporativos; e (iii) em 22% de recursos externos²⁶. Não é improvável que a disponibilidade de recursos públicos fortemente subsidiados possam ter substituído o esforço de poupança das empresas (e seus acionistas)²⁷.

²⁶ Ver Carlos A. Rocca e Lauro Santos Jr., *op.cit.* p. 9.

²⁷ Um cálculo aproximado e preliminar dos autores sugere que cerca de R\$ 20 bilhões de recursos do BNDES foram utilizados para compensar a redução da poupança das empresas sob a forma de lucros retidos no período de um ano (2º semestre 2012-1º semestre 2013), e teriam sido alocados para substituir dividendos distribuídos. Tomando por referência um PIB médio de R\$ 4,5 trilhões em 2012-13, a contribuição do BNDES no incremento de

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Há um aspecto nessa discussão – ainda pouco explorado – que parece sugerir que as medidas teriam impacto limitado, e diz respeito ao fato de que estas têm em princípio caráter provisório. Alguns efeitos da não permanência são conhecidos; o PSI e as desonerações de bens de capital, dentre outras iniciativas transitórias, antecipariam o investimento, mas não mudariam em princípio seu volume no tempo. Se o objetivo do governo é fazer a economia “pegar no tranco”, a transitoriedade não apresentaria problema. Se, contudo, o objetivo é mudar de forma mais consistente o comportamento das empresas, pode-se argumentar que o grau de eficácia de iniciativas anunciadas como transitórias ou assim percebidas, é baixo.

Finalmente, as medidas tomadas podem ser avaliadas pelo seu custo econômico e fiscal. Tanto do ponto de vista macro como microeconômico, as iniciativas do governo para controlar artificialmente a inflação²⁸ ou estimular direta e indiretamente o investimento e impulsionar o crescimento do país foram, no seu conjunto, inócuas ou mesmo contraproducentes. E em casos relevantes forma mais: distorceram de forma quase que irresponsavelmente os incentivos econômicos a um preço que a sociedade irá arcar nos próximos anos.

Já estabelecer o custo fiscal das medidas tomadas não é simples; seja pelo seu elevado valor, pela sua complexidade, e as dificuldades naturais de se avaliar em que medida os agentes irão fazer uso dos supostos benefícios²⁹.

financiamento ao investimento - de 44 % - se aplicaria à diferença entre a contração da poupança privada de 2,94% do PIB e do investimento, de 1,94% do PIB, ou seja, 0,44% do PIB (0,44 de 1% do PIB). O baixo custo para as empresas dos empréstimos do PSI frente ao custo de capital dos acionistas, explicaria o comportamento das empresas de elevarem sua alavancagem com recursos em primeiro lugar do BNDES (e possivelmente de outras fontes públicas não identificadas). Ver ainda a análise de Antonio Delfim Netto (“Queda da poupança privada”), baseada neste trabalho, em Valor, 19/11/2013, p. A2.

²⁸ Os exemplos talvez mais gritantes foram os subsídios ao consumo de gasolina e óleo diesel, comp A conta do Tesouro, sob a forma da desoneração do CIDE – Combustível, foi de R\$ 11,2 bilhões em 2013 e R\$ 13,2 bilhões em 2014. artilhados pelo Tesouro e Petrobrás, e que “por tabela” foi extremamente destrutivo para o complexo sucroalcooleiro, a MP 579 de 11/09/2012, que se transformou numa “bomba de nêutrons” para o setor, um erro de proporções sem precedentes no setor elétrico, e que o país estará pagando um preço elevadíssimo nos próximos anos.

²⁹ A título de ilustração, a desoneração mais custosa – da folha de salários – cuja primeira estimativa era de R\$ 4,3 bilhões em 2012, e R\$ 7,2 bilhões em 2013 e 2014, custou ao Tesouro R\$ 18,7 bilhões e R\$ 34,8 bilhões em 2013 e 2014, respectivamente. Ver, Kalinka laquinto, “Renúncias Incertas”, em Conjuntura Econômica, vol. 67, n.10, Outubro de 2013. No caso do controle do preço dos combustíveis, a conta do Tesouro, sob a forma da desoneração do CIDE – Combustível, foi de R\$ 11,2 bilhões em 2013 e R\$ 13,2 bilhões em 2014.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Ainda assim, pode-se estimar que as desonerações tiveram um custo acima de 2% do PIB em 2014 (em contraposição a 1,1% do PIB dois anos antes), e nem todas poderão ser revertidas no curto prazo.

Os custos elevados e os benefícios limitados e não demonstrados sugerem a importância de se reavaliar a natureza e oportunidade das medidas de estímulo e dos múltiplos incentivos introduzidos em anos recentes. Deve-se ter em conta, contudo, o legado potencialmente adverso relativo à dificuldade de se retirar benefícios uma vez estes estabelecidos. A frequência com que o governo estendeu no tempo muitos dos incentivos sugere o poder ou capacidade de convencimento dos grupos diretamente beneficiados. Como Mancur Olson no seu trabalho clássico advertiu, benefícios concentrados – ainda que não de interesse público – tendem a se perpetuar, na medida em que os custos associados são espalhados ou amplamente distribuídos pela sociedade (via taxação ou endividamento)³⁰.

Como o custo para a sociedade foi e é elevado, é imprescindível uma detalhada revisão dos incentivos, subsídios e desonerações, que não apenas são custosos do ponto de vista fiscal, mas que continuam mal direcionando ou travando os esforços dos agentes, e distorcendo a alocação dos recursos. Uma avaliação tecnicamente rigorosa e transparente de custos e benefícios permanece sendo prioridade para governo e sociedade no Brasil³¹.

³⁰ Ver OLSON, Mancur. “The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups,” *Harvard University Press*, Cambridge, Mass., 1965.

³¹ De qualquer forma, parece certamente haver alternativas “Pareto superiores” no plano das políticas públicas e da política industrial. O debate contemporâneo sobre o futuro da indústria no Brasil e o papel da política industrial pode ser encontrado em Bacha e Bolle (2013) e Canedo Pinheiro (2013). Este último faz uma competente revisão do *rationale* e limites da política industrial. Parte considerável da discussão acadêmica sobre o papel do Estado no estímulo à indústria de transformação, diversificação econômica e no uso de incentivos para a expansão de setores ou mesmo produtos específicos tem sido provocado na última década e meia principalmente por Rodrik (1995, 1996, 2007), Hausmann e Rodrik (2003) e Hausman et al (2007). Rodrik (2013) mostra um processo de “convergência absoluta” – isto é, um “*catching up*” acelerado nos níveis de produtividade – entre a indústria de transformação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sugerindo (implicitamente) esse setor da economia como alvo preferencial de políticas de incentivo para promover a realocação de recursos para “atividades convergentes”. Para uma visão moderadamente crítica do ativismo industrial que parece ser preconizado por Rodrik, Hausman e outros, ver, por exemplo, Harrison e Rodríguez-Clare (2010). Numa extensa revisão da literatura empírica, eles encontram pouca evidência dos benefícios que os países auferem fruto das intervenções “duras” que distorcem os preços por conta de externalidades Marshallianas (economias de escala externas apoiadas na aglomeração territorial das firmas industriais), aprendizado exportador e ganhos externos por conta da acumulação do conhecimento.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

IV. A Agenda de Reformas: os obstáculos “incontornáveis” ou são enfrentados ou continuaremos a trajetória de regressão

Nos últimos anos – e do ponto de vista da política industrial e de inovação - cometeu-se um erro de diagnóstico e que levou a uma estratégia equivocada. De forma sintética partia-se das premissas que:

- A *demand*a doméstica seria um ativo estratégico que necessitaria ser protegido, para evitar que “vazasse” para o exterior. E que a incorporação de novos consumidores dotaria a economia de um dinamismo endógeno.
- Já a *oferta* de bens e serviços – inclusive inovadores – teria na escassez de financiamento uma barreira vinculante ou de primeira grandeza à acumulação de capital, o motor do crescimento numa economia historicamente com uma oferta elástica de trabalhadores.

Qual a fragilidade das políticas perseguidas na última década – e com especial fervor em anos mais recentes – com base nesse diagnóstico?

- *Primeiro* essas políticas se abstraem do fato que a proteção é inconsistente com o acesso aos mercados e aos recursos (informação, ferramentas, pessoas), críticos ao crescimento da indústria de transformação, à inovação e à produção em bases competitivas.
- *Segundo*, que os incentivos econômicos moldam a resposta dos agentes. De um lado, o ambiente de negócios no país – no sentido lato - conspira contra os esforços empresariais. Por outro, os incentivos perversos criam esferas protegidas, que estes mesmos agentes percebem como elementos compensatórios aos custos elevados e dificuldades de atuarem tendo por referencia apenas o mercado.

De forma sintética: não há oferta competitiva com baixa produtividade, custos de transação elevados e baixa integração às cadeias globais de valor. E não haverá oferta competitiva se o país – e os agentes econômicos - não conseguirem “enxergar a fronteira” das melhores práticas econômicas, normativas e institucionais.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Na realidade, o país vem num processo de *progressivo isolamento*. Um indicador relevante diz respeito ao número reduzido de acordos de livre comércio, em parte dificultado pelas restrições do Mercosul, em parte pela própria falta de vontade política (Quadro 6). Pois – tal qual em outras dimensões da política industrial e de inovação – também nessa há um processo de acomodação e falta de convencimento por parte dos governos da importância da integração nos fluxos de comércio e cadeias de valor subjacentes.

Quadro 6: Acordos de livre comércio registrados e anunciados à Organização Mundial do Comércio (WTO)
Brasil e países selecionados

Países/Blocos	Acordos bilaterais existentes	Acordos bilaterais anunciados
União Europeia	39	12
Noruega	29	6
Chile	25	0
Rússia	18	4
Índia	16	4
Estados Unidos	14	1
China	13	3
México	13	1
Canadá	11	6
Austrália	11	2
Tailândia	11	2
Brasil	5	0
África do Sul	4	2
Argentina	4	0

Fonte: Organização Mundial do Comércio (WTO).

Nesta perspectiva é essencial mudar a postura protecionista e cartorial que impregna a legislação e as políticas públicas, e que dificultam não apenas a circulação de bens e serviços, inclusive tecnológicos, como de pessoas³².

³² Para uma discussão detalhada e competente dessas barreiras, Ver MENDES, Marcos. “Restrições legais à abertura do mercado brasileiro de projetos e serviços de engenharia.” *Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa*. Textos para Discussão 171, Março de 2015.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Vale aqui um breve interregno para ilustrar a *síndrome do isolamento* com a dificuldade que cientistas, engenheiros, tecnólogos e outros profissionais estrangeiros enfrentam para exercerem suas atividades no país, por conta de um conjunto de barreiras vinculantes. As evidências apontam para uma escassez marcante de recursos humanos de alto desempenho, base do processo inovador, dos serviços de valor agregado e da indústria que globalmente se torna mais sofisticada. Porém, a participação de estrangeiros no mercado de trabalho do país é muito baixa, primeiro em termos de estoque (Quadro 7), quando comparado com outros países.

Quadro 7: Participação de estrangeiros no mercado de trabalho
Brasil e países selecionados, ano mais recente disponível

Países	Estrangeiros Empregados	Emprego Total	Participação de estrangeiros no mercado de trabalho
Canadá (2006)	3.319.000	16.484.300	20,13%
EUA (2003)	19.273.000	136.277.000	14,14%
Malásia (2002)	861.079	8.673.929	9,93%
Grécia (2006)	289.800	4.452.817	6,51%
Itália (2006)	1.348.424	21.639.792	6,23%
França (2000)	1.249.468	23.261.580	5,37%
Reino Unido (2002)	1.314.782	28.414.542	4,63%
Espanha (2002)	532.500	16.458.100	3,24%
Coréia do Sul (2003)	415.044	22.139.000	1,87%
Chile (2002)	85.877	5.085.885	1,69%
Brasil (2007)	293.999	90.786.019	0,32%
México (2000)	120.113	38.044.500	0,32%
Colômbia (2005)	38.049	18.606.571	0,20%
Turquia (2000)	47.791	25.407.910	0,19%
Polônia (2006)	26.000	14.886.000	0,17%

Fonte: MENDES, Marcos, *op.cit.*, pg. 31

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

A participação de recursos humanos externos também é reduzida em termos de fluxo, seja para “trabalho permanente”, seja para temporário (Quadros 8 e 9, respectivamente). Vale notar que as autorizações permanentes de trabalho se concentram em executivos e gestores de empresas, e as temporárias nos marítimos, artistas e desportistas, e apenas secundariamente em profissionais e técnicos (para o caso de vistos temporários de trabalho). Já professores e pesquisadores tem uma participação irrelevante em ambos os tipos de autorização.

Quadro 8: Autorizações de trabalho permanente concedidas por ano por categoria

Categoria	2011	2012	2013	2014
Investidor Pessoa Física	1.015	1.069	1.174	1.016
Executivos integrantes de direção de empresas	1.297	1.356	1.335	1.433
Exercício de função com poderes de gestão concomitante em empresa do mesmo grupo	249	296	312	295
Professor/Pesquisador	66	85	95	92
Estrangeiro representante de instituição financeira fora do Brasil	3	1	8	0
Chamada de representante legal de sociedade estrangeira de exploração de transporte aéreo e serviços acessórios	4	1	0	0
Total	2.634	2.808	2.924	2.836

Quadro 9: Autorizações de trabalho temporário concedidas por ano por categoria

Categoria	2011	2012	2013	2014
Estrangeiro para trabalho de bordo de embarcação ou plataforma estrangeira	17.738	15.554	15.229	15.117
Estrangeiro na condição de artista ou desportista	12.001	11.408	12.303	9.899
Assistencia técnica por prazo de 90 dias sem vínculo empregatício	5.540	7.139	7.755	6.398
Especialista com vínculo empregatício	4.615	5.832	5.949	5.703
Marítimo estrangeiro a bordo de embarcação estrangeira operando em águas brasileiras	14.512	10.336	10.434	5.826
Treinamento Profissional	623	682	683	681
Professor/Pesquisador	48	41	46	96
Atleta Profissional	88	119	138	113
Tripulante em embarcação de pesca estrangeira	392	19	54	0
Outros	113	301	434	588
Total	55.670	51.431	53.025	44.421

Fontes dos Quadros 8 e 9: Ministério do Trabalho

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Como fazer o país “pegar no tranco”, depois de anos de estagnação e retrocesso, e encaminhar uma mudança paradigmática nas políticas? Concomitante ao ajuste fiscal e ao realinhamento em bases sustentáveis dos preços fundamentais da economia (câmbio, juros, energia), de modo a prover os sinais corretos para os agentes econômicos, é essencial:

- Definir uma agenda de reformas;
- Mostrar um entendimento dos problemas que o país enfrenta;
- Estabelecer uma estratégia e as políticas que serão perseguidas; e
- Assumir um compromisso político com sua execução.

Qual o cerne da **agenda** de médio e longo prazo? Tirar o país do relativo isolamento facilitando a mobilidade de bens, serviços e pessoas; melhorar o ambiente de negócios com a redução dos elevados custos de transação no país; e mirar nas melhores práticas internacionais de governança – do bom governo.

É imperativo centrar-se no essencial - a mudança de paradigma que domina a forma de pensar e agir dos atores públicos há algumas décadas, e em crescente dissonância com a sociedade. É, portanto imprescindível definir o que seria para o país o paradigma do Estado moderno que acompanha o bom governo.

No curto prazo, o governo não deve se omitir e mostrar o **entendimento do problema** e o caminho para solucioná-los. Ou seja, identificar sem subterfúgios o que aconteceu em anos recentes, os erros cometidos, as alternativas abertas ao país, e que escolhas que fazem mais sentido. E deve-se vir a público explicitar não se irá repetir o passado, pois não apenas a execução, mas a própria estratégia estava equivocada.

Ao mesmo tempo, o Governo necessita definir uma direção, uma **estratégia**, e evitar a todo custo “atirar a esmo”. Qual o eixo dessa estratégia? *Um salto na qualidade das políticas públicas. Uma desburocratização radical do ambiente de negócios no país, com a redução sensível e material dos custos de transação, e o fim do seu isolamento.*

O ponto de partida é um diagnóstico do problema: que leis, normas, políticas e instituições impõem ao país e o setor produtivo custos evitáveis e barreiras com as quais nos acostumamos, mas são heranças hoje sem sentido de um passado caracterizado pela proteção cartorial? Qual a fonte e como

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

superar a instabilidade regulatória que assola os setores regulados, com claros custos para competitividade do país? Nesse sentido – de reforma para um Estado voltado ao bem público, eficiente e meritocrático – é essencial assegurar que as análises de impacto regulatório, custo-benefício e avaliação de desempenho sejam parte do cotidiano do gestor público. E que as instituições de Estado reconheçam e estimulem os competentes e bem intencionados.

É igualmente essencial que as **políticas** apontem um caminho para expandir os investimentos e reduzir os custos (unitários) do trabalho, melhorando a produtividade e colocando o câmbio real no lugar (num nível que venha reduzir o déficit em conta corrente do PIB, tendo atingido 4,54% em março de 2015). O investimento, porém depende tanto de fatores objetivos, sintetizados na taxa de retorno (ajustada evidentemente ao risco percebido) como de elementos não mensuráveis. Estes dizem respeito ao ambiente de negócios e à percepção da trajetória de crescimento futuro.

Por ser uma aposta, erros sistemáticos de projeções, hesitações quanto ao melhor caminho a seguir, ou mesmo e principalmente um hiperativismo de políticas que denotam a ausência de uma estratégia, leva à deterioração das expectativas empresariais, e no limite à paralisação dos investimentos. Os ganhos de produtividade, por sua vez, dependem tanto dos incentivos econômicos adequados como de escala, a possibilidade de penetrar mercados globais, o que pressupõe maior abertura da economia, a eliminação de práticas e custos cartoriais, de um corporativismo que ignora o interesse público.

Neste sentido, o país não deve se satisfazer com medidas marginais. Pelo contrário, deve exigir uma melhoria radical na qualidade das políticas, e uma reforma ampla, no sentido da remoção sistemática e progressiva das barreiras à mobilidade de bens, serviços, e fatores, inclusive de pessoas. E fim das normas práticas cartoriais e corporativistas que ainda prevalecem no país.

Nesta perspectiva deve-se sublinhar que a questão central está na oferta, esta não se move apenas com base em incentivos fiscais e financeiros, em grande medida transitórios, mas sim por força de medidas de natureza estrutural, que possibilitem as empresas do país competir em bases equitativas no plano global, e com base nos seus esforços e competências. É de central importância que elas enfrentem um “level playing field”, e não um jogo morro acima tal qual na mitologia de Sísifo.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

A evidência acumulada parece indicar que as forças da competição são fundamentais para assegurar ganhos de produtividade e inovação no médio e longo prazo³³. Assim, a política industrial deve facilitar a entrada de novos atores, identificando e reduzindo as barreiras à competição; promover as exportações, na medida em que o mercado global oferece enormes ganhos de escala e a rivalidade exportadora impõe a absorção e uso do conhecimento; e remover as barreiras protecionistas, cartoriais, corporativistas, que geram rendas artificiais e uma incessante atividade de captura de favores junto ao Estado, que acabam se perpetuando, sendo capturadas por indústrias em declínio e baixa produtividade, e levando ao isolamento do país. Enfim, as políticas devem estar voltadas para reconectar às fontes de dinamismo da indústria de transformação.

Essa orientação estratégica tem claras implicações e custos políticos. O dinheiro público não deveria ser usado para reforçar o poder de mercado dos incumbentes, protegê-los da competição, ou mesmo para criar “campeões nacionais” que pouco têm de schumpeterianos. Nem tampouco para alterar os preços relativos de modo a manter lucrativas atividades em que o país claramente não tem vantagens competitivas estáticas ou dinâmicas³⁴.

Inversamente, deve-se promover o empreendedorismo na sociedade, facilitar a criação de novas empresas, estimular a formação de ecossistemas que aliem ao conhecimento (das Universidades, Institutos de Pesquisa, Escolas Técnicas), o financiamento não apenas pelo setor público, mas, crescentemente, pelo setor privado (*angel financing, venture capital*), assim como o acesso às infraestruturas básicas para estimular firmas inovadoras. Essas incluem parques tecnológicos, incubadoras e outros espaços, aliadas a conexões de alta velocidade. E particular, é essencial, ainda que por imposição regulatória, a construção pelas teles de um *backbone* em fibra para a universalização do acesso a banda larga em alta velocidade.

Finalmente, as vantagens comparativas do país não devem ser desperdiçadas. Há, possivelmente, uma falta de compreensão de quais são essas vantagens e como aproveitá-las inteligentemente.

³³ Ver, por exemplo, Baumol (2002) e Frischtak et al (1989).

³⁴ Vale recordar que a Lei de Informática, por exemplo, cobrou um enorme custo da sociedade brasileira, e ainda recentemente insiste-se em gastar recursos públicos consideráveis em fábricas de *wafers*, mesmo após a experiência (desastrosa) do CEITEC em Porto Alegre (e sua proposta réplica atualizada em Belo Horizonte). Ver a respeito Luzio e Greenstein (1995) que demonstram as perdas consideráveis de bem estar pela incapacidade da indústria de acompanhar uma fronteira tecnológica em rápida mudança apesar dos ganhos iniciais de produtividade. Para o caso bem sucedido da indústria aeronáutica, ver Frischtak (1994).

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

O Brasil tem uma base privilegiada de recursos naturais, com grande biodiversidade, sendo capaz de produzir de forma altamente eficiente biomassa e produtos da agricultura e da mineração, além de energia convencional e de fontes renováveis. Foi-se o tempo da “produção primário exportadora” ou dos enclaves isolados e sem efeitos multiplicadores. A transformação de recursos naturais tem atualmente pouco de “primário”, mas muito de pesquisa, desenvolvimento e engenharia, logística e capacidade de vender, seja nos mercados de *commodities* ou diretamente para o cliente final.

Ademais, em torno da produção de *commodities* se organizam *clusters* de atividades mais sofisticadas e que se desenvolvem na medida da capacidade do país de agregar valor por meio de empresas industriais ou de serviços, e uma força de trabalho qualificada – a exemplo dos países nórdicos, do Canadá e da Austrália³⁵. As políticas para agricultura, mineração ou energia devem ter assim uma visão integrada, facilitando e estimulando a produção na base da cadeia de valor – onde o país tem fortes vantagens – para naturalmente induzir as etapas seguintes. A menos de intervenções desastradas, novas atividades econômicas surgem com base numa combinação de vantagens “herdadas”, no conhecimento técnico-científico e empresarial, e no contexto de um ambiente de negócios favorável³⁶.

³⁵ Para o papel da política industrial na promoção de *clusters*, ver Rodríguez-Clare (2007).

³⁶ O exemplo da produção de etanol e biomassa ilustra os erros de política – no caso de precificação dos energéticos – e suas consequências. Até 2014 os preços dos combustíveis – gasolina e diesel em particular – foram controlados, com efeitos conhecidos e altamente prejudiciais à Petrobras. Porém, menos óbvios são os impactos na cadeia sucroalcooleira. Na medida em que a decisão do consumidor de utilizar o etanol (nos carros *flex*) depende da relação de preços entre o etanol e a gasolina, o controle de preços desta última afeta diretamente a demanda (e os preços) do etanol. Desestimula assim a plantação de cana, a renovação dos canaviais, o investimento em novas usinas, e conseqüentemente a produção de biomassa e de etanol, e a cadeia de valor que os utiliza como insumo. Ademais, a instabilidade da política de controle de preços desestimulou o investimento numa miríade de atividades intensivas em engenharia e conhecimento científico, pela incerteza a respeito da oferta dos elementos básicos da cadeia: a biomassa e o etanol. Assim, um esforço de mais de três décadas na melhoria da agricultura de cana de açúcar e o estímulo a produção de etanol (por meio do Proálcool), além da construção de um setor associado de bens de capital, foi solapado nos últimos anos por uma política anti-inflacionária rudimentar, calcada no controle artificial de preços; voltada ao ciclo político; e caracterizado pela miopia e falta de responsabilidade quantos aos efeitos econômicos.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Em conclusão: o cerne do problema está na oferta e na capacidade das empresas participarem do mercado doméstico e internacional em bases competitivas. Subjacente a isso se encontram baixos níveis de investimento, produtividade e inovação, fruto de erros de política econômica, e um Estado crescentemente disfuncional para as necessidades de uma economia moderna e uma indústria dinâmica.

Com o país perdendo espaço nos mercados globais e os empresários céticos quanto à trajetória futura da economia, o ponto de partida seria o Governo definir claramente uma agenda, comunicar uma estratégia para reverter a situação atual, e assumir um compromisso com ganhos sustentáveis de competitividade com base numa reforma profunda das normas e práticas cartoriais e corporativistas, e políticas que colocaram uma redoma de proteção que vem causando um enorme dano ao país.

Esse compromisso só terá credibilidade se os agentes se convencerem de que o Governo tem um entendimento correto dos problemas e que dispõe a despende capital político em resolvê-los. Eis o desafio que a sociedade e os agentes econômicos enfrentam nesses anos críticos.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

Bibliografia

BACHA, E. e DE BOLLE, M. (orgs.) *O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em Debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BAUMANN, R. e KUME, H. “Novos Padrões de Comércio e a Política Tarifária no Brasil” in Bacha, E. e Bolle, M. (orgs.) *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BAUMOL, W. J. *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

CANEDO PINHEIRO, M. “Experiências comparadas de política industrial no pós-guerra: lições para o Brasil”, em Giambiagi, F., Veloso, F., Cavalcanti Ferreira, P. e Pessoa, S. (orgs.) *Desenvolvimento Econômico – Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro. Campus/Elsevier, 2013.

CASTILHO, M.R.; RUIZ, A.U. e MELO, M. “Evolução da Proteção Efetiva no Brasil, 2000-2005.” XXXVII Encontro Nacional de Economia, 08 A 11/12/2009. AMPEC 2009.

Confederação Nacional da Indústria. “Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo”. *Unidade de Política Econômica - CNI*, Brasília, Maio de 2008.

Confederação Nacional da Indústria. “Indústria brasileira perde competitividade há uma década”. *Nota Econômica – CNI*. Ano 1, Número 1, Janeiro de 2015.

CORDEN, W. M. “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation”, *Oxford Economic Papers*, #35, November, pp.359-80, 1984.

FRISCHTAK, C. “Learning and Technical Progress in Commuter Aircraft Industry: an Analysis of Embraer’s Experience”. *Research Policy*, # 23, 601-12, 1994.

FRISCHTAK, C., HADJMICHAEL, B., ZACHAU, U. “Competition Policies for Industrializing Countries.” *World Bank Industry and Energy Series 7*, Washington D.C., 1989. Uma versão sintética publicada em *Finance and Development*, # 26, p. 27-29, Setembro 1989.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

HARISSON, A., RODRÍGUES-CLARE, A. “Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries” In: Rodrik, D., Rosenzweig, M. (ed.). *Handbook of Development Economics*, v. 5. Netherlands: North-Holland, p. 4039-4214, 2010.

HAUSMANN, R., HWANG, J., RODRIK, D. “What You Export Matters.” *Journal of Economic Growth*, #12, 1-25, 2007.

HAUSMANN, R., RODRIK, R. “Economic Development as Self-Discovery”. *Journal of Development Economics*, #72, 603-633, 2003.

IAQUINTO, K. “Renúncias Incertas”. *Conjuntura Econômica*, vol. 67, n.10, Outubro de 2013

LUZIO, E., GREENSTEIN, S. “Measuring the Performance of a Protected Infant Industry: The Case of Brazilian Microcomputers.” *Review of Economics and Statistics*, #77, 622-633, 1995.

MENDES, Marcos. “Restrições legais à abertura do mercado brasileiro de projetos e serviços de engenharia”. *Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa*. Textos para Discussão 171, Março de 2015.

MESQUITA, M. e TORÓS, M. “Considerações sobre a Atuação do Banco Central na Crise de 2008”, *Trabalhos para Discussão 202*, Banco Central do Brasil, Março de 2010.

MOREIRA, M.M. “Shattered”. *China Economic Quarterly*, 15:3, 22-27. September, 2011.

MOREIRA, M.M.; GANESH, W. e PASADILLA, G. “Shaping the Future of the Asia-Latin America and the Caribbean Relationship”. *Joint Report with the Asian Development Bank*. Washington, DC and Manila. IDB and ADB press, 2012.

OLSON, M. “The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups”. *Harvard University Press*, Cambridge, Mass., 1965.

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

RIOS, S. e ARAÚJO JR, J. T. Jr. “Desempenho Industrial e Vantagens Comparativas Reveladas.” **in** Bacha, E. e Bolle, M. (orgs.) *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ROCCA, C. e SANTOS JR., L. “Redução da Taxa de Poupança e o Financiamento dos Investimentos no Brasil - 2010/2013”, *Centro de Estudos do IBMEC*, Novembro 2014.

RODRÍGUEZ-CLARE, A. “Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy”. *Journal of Development Economics*, #82, 43-57, 2007.

RODRIK, D. “[Unconditional Convergence in Manufacturing](#)”, *The Quarterly Journal of Economics*, 2013.

RODRIK, D. “One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth”, Princeton: Princeton University Press, 2007.

RODRIK, D. “Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe”. *Journal of International Economics*, #40, 1-22, 1996.

RODRIK, D. “Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich.” *Economic Policy*, #10, 55-97, 1995.

TORDO, S., WARNER, M.; MANZANO, O. e ANOUTI, Y. “Local Content in the Gas and Oil Sector.” *World Bank Working Paper*, 2013.



XXVII FÓRUM NACIONAL

O “Ajuste” Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil

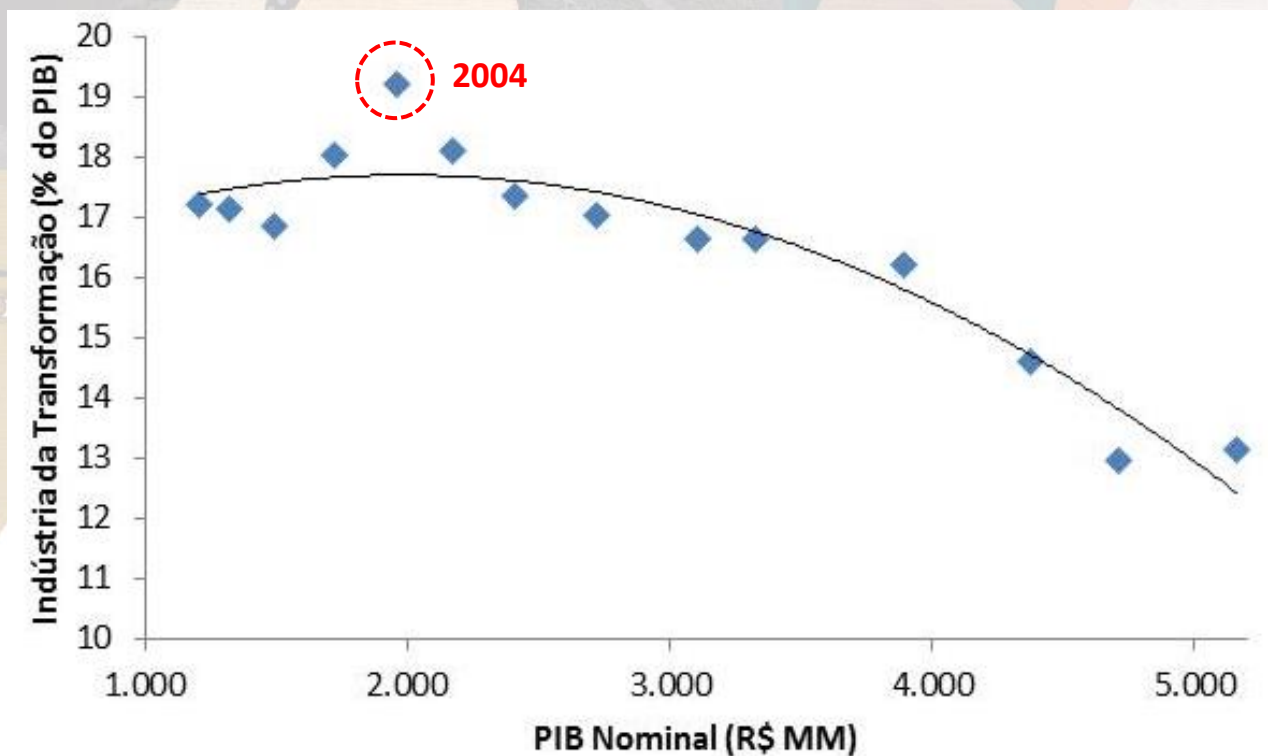
*Claudio Frischtak
e Katharina Davies*

12 de maio de 2015

Indústria da Transformação - Brasil

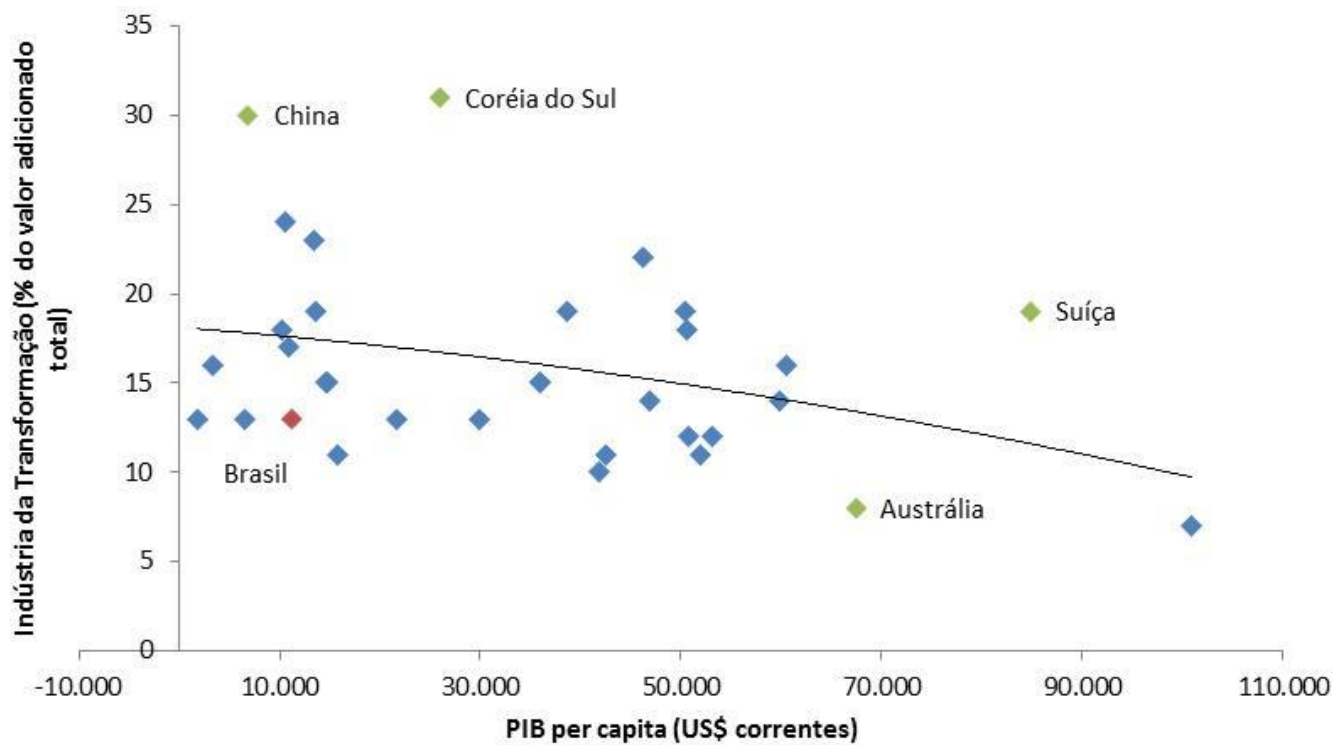
- *O retrocesso: voltamos à 1947!*

Participação da Indústria da Transformação no PIB
Preços correntes, 2000-14 (em %)



Comparação Internacional - abaixo da curva...

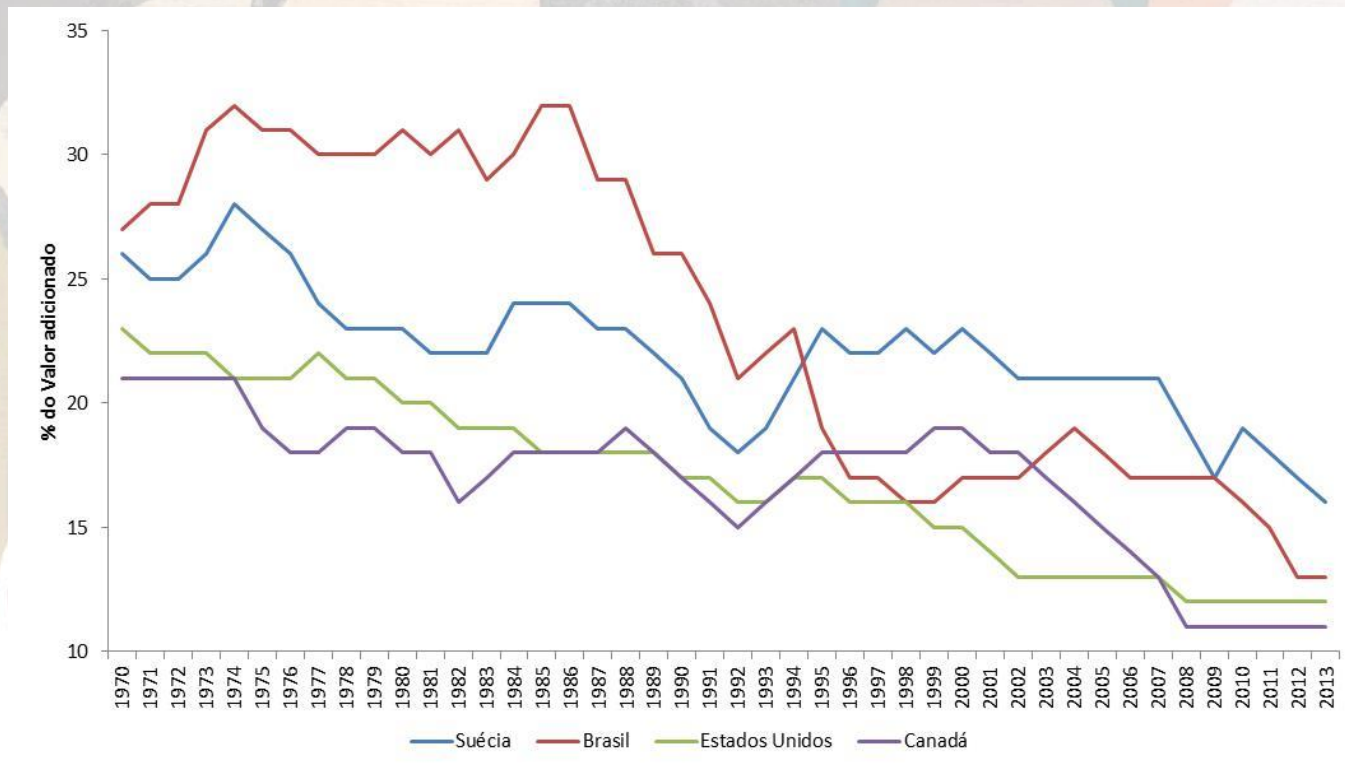
Indústria da Transformação e PIB per capita
Brasil e países selecionados, 2013



... Envelhecimento Precoce.

- *Algo fora do lugar...*

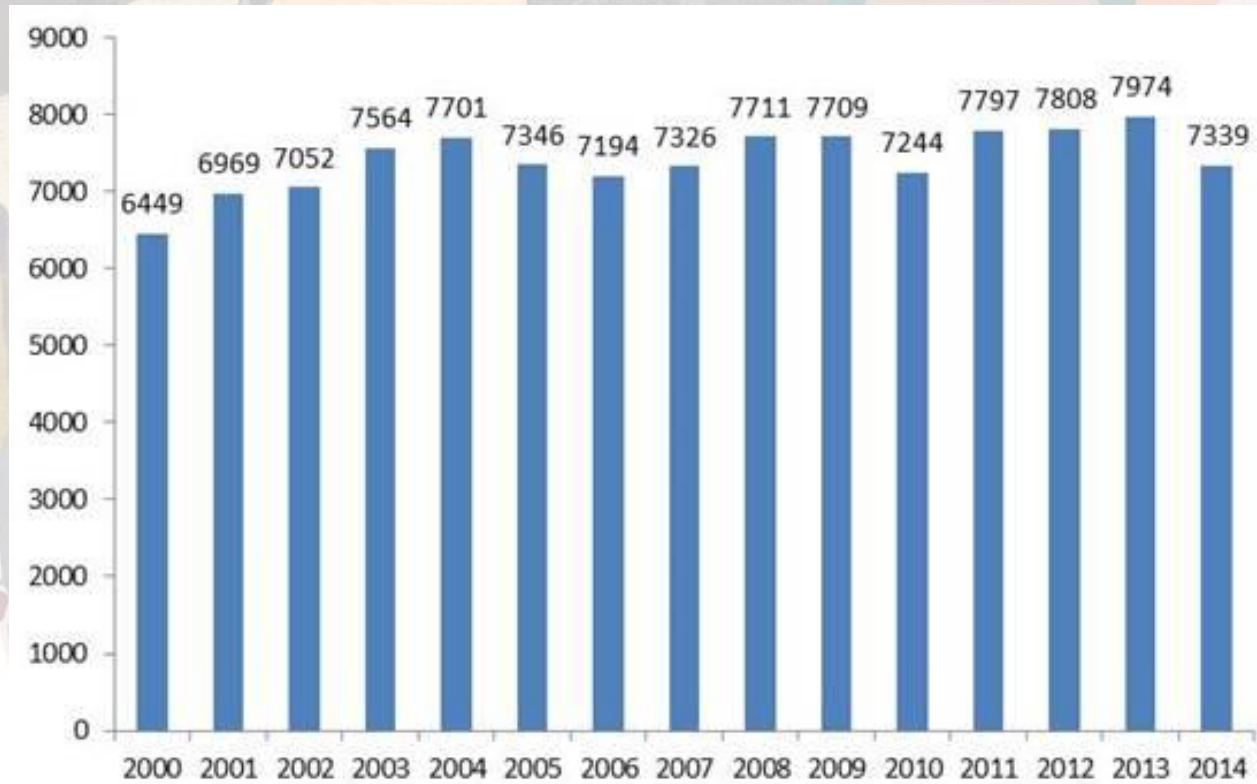
Indústria da Transformação (% do Valor Adicionado)
Brasil e países selecionados, 1970-2013



1ª Pista: esforço de inovação...

- **Estagnado [0,18% das patentes internacionais]**

Patentes depositadas por Brasileiros no INPI
2000-2014



2ª Pista: baixa difusão na indústria...

- *Somente um terço das empresas na indústria de transformação absorvem inovações, inclusive por falta de treinamento e capacitação dos trabalhadores.*

Brasil: que proporção das empresas dizem inovar? Resultados do PINTEC

Empresas que inovaram em produto e/ou processos		00-02	03-05	06-08	09-11
		33,5%	33,6%	38,4%	35,9%
Produtos	Novo para a empresa	56,3%	49,3%	51,0%	40%
	Novo no mercado nacional	4,8%	9,1%	8,5%	7,6%
	Novo no mercado mundial	0,5%	0,6%	0,7%	1,2%
Processos	Novo para a empresa	78,5%	75,7%	79,2%	83,1%
	Novo no mercado nacional	1,8%	4,4%	4,7%	5,3%
	Novo no mercado mundial	0,3%	0,3%	0,2%	0,6%

Resultado: produtividade estagnada...

- ... *E custos unitários crescentes com salários reais em expansão e sobrevalorização cambial*

Brasil - Custo Unitário do Trabalho e componentes

	Variação acumulada			Variação média anual		
	2002-2012	2002-2007	2007-2012	2002-2012	2002-2007	2007-2012
CUT	136,0	76,7	33,5	9,0	12,1	6,0
Salário médio real	19,1	-5,0	25,3	1,8	-1,0	4,6
Produtividade do trabalho	6,6	6,9	-0,3	0,6	1,3	0,1
Taxa de câmbio real	-52,6	-49,7	-5,9	-7,2	-12,8	-1,2

... Levando a perdas de competitividade

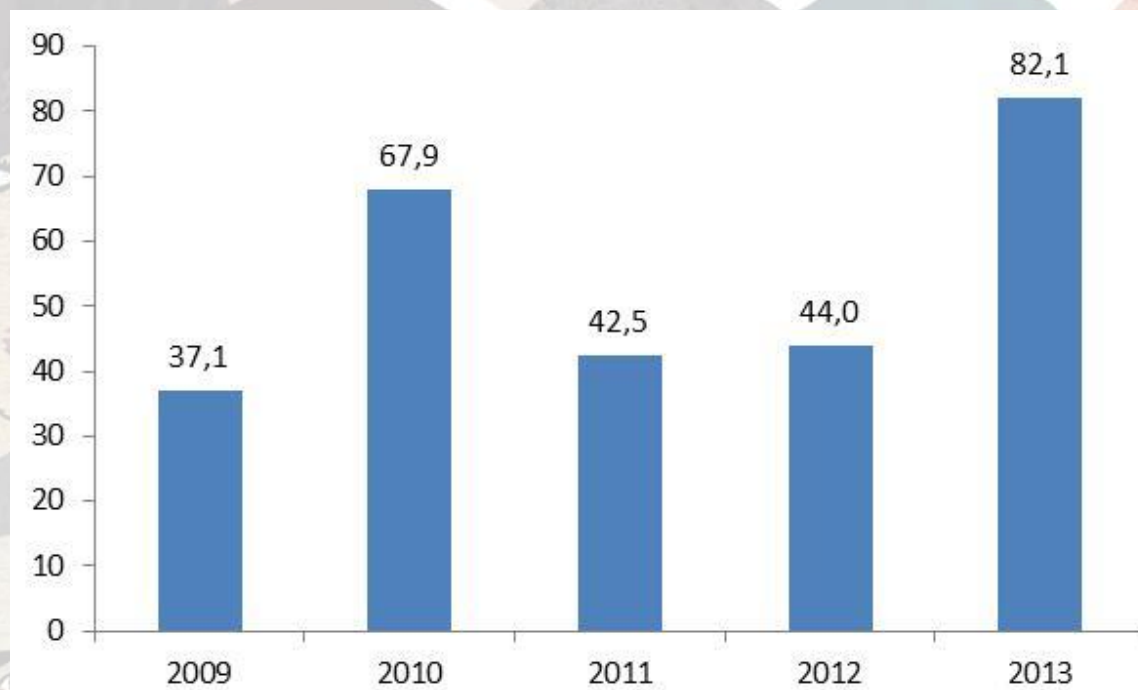
- *É o câmbio... Mas não só o câmbio.*

Comparação Internacional do CUT
Variação anual percentual, 2007-2012

País	CUT	Salário Médio Real	Produtividade do Trabalho	Taxa de Câmbio Real
Brasil	6,0	4,6	-0,1	-1,2
Japão	3,4	0,6	1,2	-3,9
Austrália	3,2	1,5	0,6	-2,3
Cingapura	-0,5	3,8	5,9	-1,4
Canadá	-1,0	-0,3	0,8	0,0
Itália	-2,1	0,9	0,2	2,8
Alemanha	-2,8	0,8	0,5	3,2
França	-3,2	0,7	0,8	3,1
Estados Unidos	-3,8	-1,3	2,7	0,0
México	-4,1	-1,6	1,4	1,2
Espanha	-4,8	0,2	3,1	2,1
Taiwan	-5,2	1,0	4,9	1,5
Coréia do Sul	-6,8	0,7	5,1	2,9

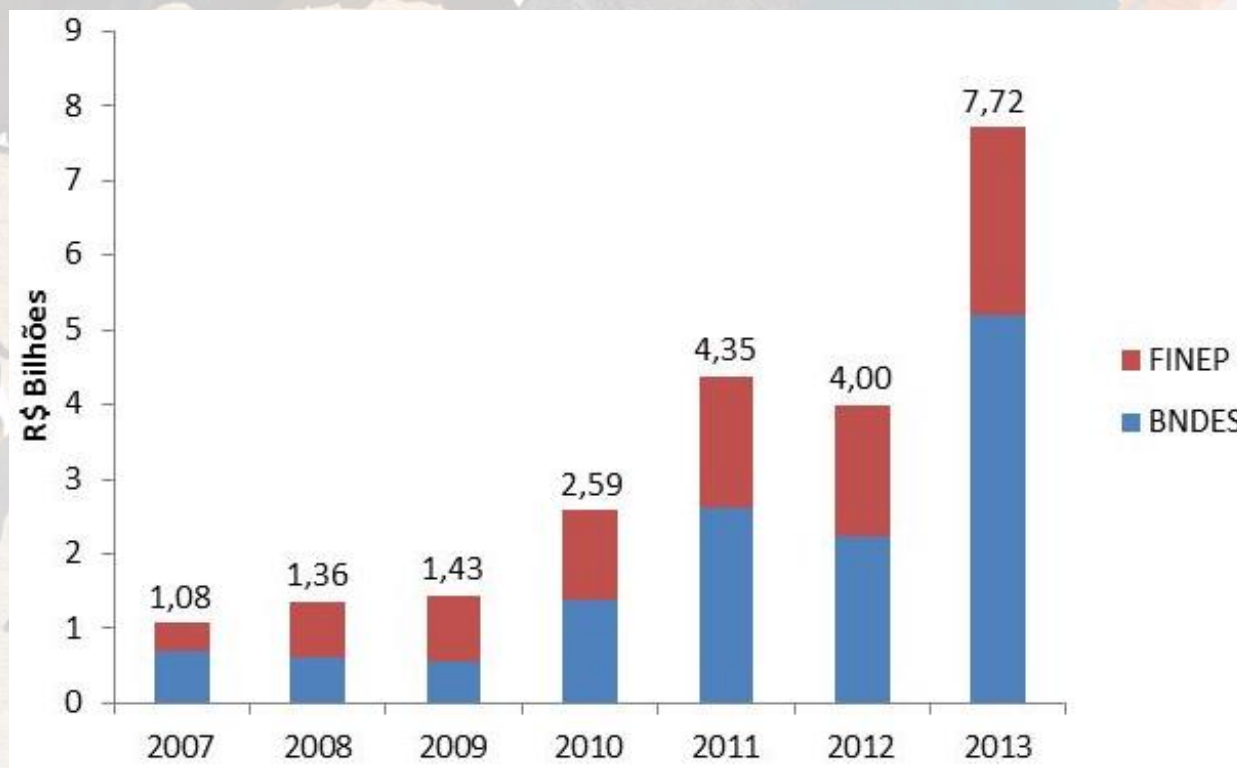
Não faltou financiamento...

Desembolsos do PSI (BNDES)
2009-2013, em R\$ Bilhões



... nem para a inovação.

Desembolsos do BNDES e da FINEP para operações de crédito para inovação
2007-2013, R\$ bilhões nominais



Ou desonerações...

Custo fiscal das desonerações tributárias 2012-2014 (out)

R\$ milhões	2014 (até outubro)	2013	2012
Folha de salários	15.880	13.190	3.703
ICMS Base de cálculos PIS/COFINS-Importação	3.034	-	-
Cesta básica	7.776	6.764	995
Planos de saúde	1.599	-	-
Nafta e álcool	2.960	1.933	21
Entidades beneficiadas - Cebas	1.410	-	-
Vale-Cultura	1.397	-	-
Cide-Combustível	10.598	11.481	8.461
Lucro presumido	813	-	-
Transporte coletivo	1.186	746	-
Simplex e MEI	5.799	6.315	5.740
REPUBL - Redes	848	566	0
IOF - Crédito PF	3.318	3.595	2.278
Tributação PLR	1.574	1.703	-
INOVAR - Auto	1.385	-	-
Depreciação acelerada	1.268	-	-
IRPF - Transportadores	1.117	-	-
PRONON e PRONAS	1.124	-	-
IPI-Total	9.078	11.822	9.673
Outros	12.298	19.679	15.593
Total	84.462	77.794	46.464

...E tampouco proteção...

- ... *Nos isolando.*

Índice de corrente de comércio
Exportação + Importação sobre o PIB

Ranking	Países	ICC - Média 2009-2013
1	Brasil	25%
4	Argentina	31%
9	Colômbia	37%
10	Cuba	37%
16	Venezuela	46%
22	Rússia	50%
25	Índia	51%
28	China	52%
40	África do Sul	60%
57	Chile	69%
105	Alemanha	92%
177	Cingapura	367%
178	Hong Kong	433%

Como avaliar as políticas recentes?

1. Do ponto de vista de seu desenho e lógica, se são consistentes com a natureza dos problemas que necessitam ser enfrentados.

- Questão central - estagnação da produtividade
- Em contraposição partiu-se da premissa que:
 - A demanda doméstica seria um ativo estratégico que necessitava ser protegido para que não “vazasse” ao exterior
 - A oferta de bens e serviços teria na escassez de financiamento uma barreira vinculante à acumulação do capital (numa economia com força de trabalho elástica).

Uma avaliação das políticas pós-2009

- *A produtividade medida em 2010 pouco se diferencia de uma década e meia atrás.*

Produtividade por Setor da Economia - razão entre valor adicionado e população ocupada em cada setor, 1995-2010

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Agropecuária	1,36	1,37	1,45	1,42	1,51	1,64	1,62	1,66
Extrativa Mineral	1,78	3,81	5,55	5,55	4,76	6,23	3,61	6,20
Indústria de Transformação	0,90	0,92	0,98	0,93	0,90	0,90	0,93	0,91
Construção Civil	1,21	1,32	1,31	1,19	1,13	1,01	1,02	0,99
Comércio e Serviços	1,11	0,92	0,83	0,85	0,85	0,85	0,87	0,85
Administração Pública	0,51	0,47	0,49	0,52	0,56	0,59	0,59	0,62

A background collage of various human faces, including men and women of different ethnicities and ages, rendered in a soft, painterly style. The faces are arranged in a dense, overlapping pattern, creating a sense of a diverse and inclusive community.

A baixa consistência interna das medidas que procuram promover o investimento

2. Incentivos financeiros e fiscais, e o regime de proteção, são anulados ou neutralizados:

- Pela maior incerteza quanto à trajetória da economia e percepção de risco para o investidor, por conta do *ativismo sem estratégia*.
- *A proteção leva ao isolamento*, é inconsistente com o acesso aos mercados e aos recursos, aumenta os custos do investimento e põe um freio à inovação, aos ganhos de produtividade e a produção em bases competitivas.

Medidas de Custos Elevados e de Baixa Eficácia

3. Os custos fiscais e econômicos foram muito elevados, inclusive pelas fortes limitações do Estado, de sua captura por interesses contrários à coisa pública...

4. ... E os ganhos limitados. A baixa eficácia foi cabalmente demonstrada.

Políticas que não resistiriam à uma análise custo-benefício séria.

Definir uma Agenda de Reformas

- *Romper o isolamento, facilitando a mobilidade de bens, serviços e pessoas.*
- *Melhorar o ambiente de negócios, reduzindo os custos de transação. Nos acostumamos à ineficiência.*
- *Melhorar as práticas de governança; Estado menos inchado, que preste melhores serviços a um menor custo.*

Temos que nos conectar ao mundo ... no comércio de bens e serviços

Acordos de livre comércio registrados e anunciados à WTO

Países/Blocos	Acordos bilaterais existentes	Acordos bilaterais anunciados
União Europeia	39	12
Noruega	29	6
Chile	25	0
Rússia	18	4
Índia	16	4
Estados Unidos	14	1
China	13	3
México	13	1
Canadá	11	6
Austrália	11	2
Tailândia	11	2
Brasil	5	0
África do Sul	4	2
Argentina	4	0

... Na mobilidade dos fatores

Participação de estrangeiros no mercado de trabalho

Países	Estrangeiros Empregados	Emprego Total	Participação de estrangeiros no mercado de trabalho
Canadá (2006)	3.319.000	16.484.300	20,13%
EUA (2003)	19.273.000	136.277.000	14,14%
Malásia (2002)	861.079	8.673.929	9,93%
Grécia (2006)	289.800	4.452.817	6,51%
Itália (2006)	1.348.424	21.639.792	6,23%
França (2000)	1.249.468	23.261.580	5,37%
Reino Unido (2002)	1.314.782	28.414.542	4,63%
Espanha (2002)	532.500	16.458.100	3,24%
Coréia do Sul (2003)	415.044	22.139.000	1,87%
Chile (2002)	85.877	5.085.885	1,69%
Brasil (2007)	293.999	90.786.019	0,32%
México (2000)	120.113	38.044.500	0,32%
Colômbia (2005)	38.049	18.606.571	0,20%
Turquia (2000)	47.791	25.407.910	0,19%
Polônia (2006)	26.000	14.886.000	0,17%

- *Pouquíssimos profissionais em caráter permanente - cerca de 1.800 executivos e menos do que 100 pesquisadores; e quanto aos temporários, somente cerca de 15% prestam assistência técnica. Pesquisadores, menos do que 100 em 44,2 mil autorizações (marítimos, desportistas, artistas.)*
 - *Padecemos de práticas corporativistas e cartoriais num mundo cada vez mais integrado.*

Autorizações de trabalho temporário concedidas por ano e categoria

Categoria	2011	2012	2013	2014
Estrangeiro para trabalho de bordo de embarcação ou plataforma estrangeira	17.738	15.554	15.229	15.117
Estrangeiro na condição de artista ou desportista	12.001	11.408	12.303	9.899
Assistencia técnica por prazo de 90 dias sem vínculo empregatício	5.540	7.139	7.755	6.398
Especialista com vínculo empregatício	4.615	5.832	5.949	5.703
Marítimo estrangeiro a bordo de embarcação estrangeira operando em águas brasileiras	14.512	10.336	10.434	5.826
Treinamento Profissional	623	682	683	681
Professor/Pesquisador	48	41	46	96
Atleta Profissional	88	119	138	113
Tripulante em embarcação de pesca estrangeira	392	19	54	0
Outros	113	301	434	588
Total	55.670	51.431	53.025	44.421

Agenda de Reformas - *Precondição*

- *Identificar o que aconteceu em anos recentes, os erros cometidos, além de comunicar ao público que não irão ocorrer novamente.*
- *Mostrar um entendimento dos problemas que o país enfrenta: baixa produtividade em função de um misto de protecionismo, cartorialismo, corporativismo, e uso privado do Estado.*

Agenda de Reformas - *os primeiros passos*

- ***Concordar no diagnóstico:*** o cerne do problema está na oferta e na capacidade das empresas participarem do mercado doméstico e internacional em bases competitivas.
- E que subjacente se encontram baixos níveis de investimento, produtividade e inovação, fruto de erros de política econômica, e um Estado - regras, instituições e práticas - crescentemente disfuncional para as necessidades de uma economia moderna e uma indústria dinâmica.

Agenda de Reformas - *A Estratégia e as Políticas*

- **Eixo:** desburocratização radical do ambiente de negócios, reabertura da economia, e um salto na qualidade das políticas públicas e os serviços das agências de Estado.
- **Primeiro compromisso político:** ocupar o Estado com o interesse público e com um mínimo de racionalidade Weberiana, da impessoalidade no trato da coisa pública; a corrupção é um epifenômeno do seu oposto.
 - Uma reforma profunda das normas e práticas cartoriais e corporativistas, que aumentam os custos de transação, investimentos e operação.

Segundo Compromisso

- Com o país cada vez mais isolado no plano econômico e perdendo espaço nos mercados globais... As políticas deverão mirar ganhos sustentáveis de competitividade:
 - Fim da política de valorização artificial do Real, articulado a uma abertura por meio de acordos de livre comércio e iniciativas unilaterais.
 - *Suspensão das restrições do Mercosul (UA → ALC)*
 - Reexame e remoção das políticas que colocaram uma redoma de proteção e que vem causando um enorme dano ao país - facilitando o acesso a bens e serviços.



Claudio R. Frischtak
claudio.frischtak@interb.com.br

Katharina Davies
katharina.davies@interb.com.br