

Sexta-feira, 23 de maio de 2008



## Valor Econômico

### Política industrial e desenvolvimento

*Armando Castelar Pinheiro*



**ARMANDO  
CASTELAR  
PINHEIRO**

Poucos temas dividem tanto os economistas como política industrial. Em especial, a discussão sobre a sua conveniência acaba esbarrando nas diferentes visões que têm liberais e intervencionistas sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. O debate sobre medidas específicas de política industrial, porém, pode e deve fugir do ideológico. Todos concordam que o mercado não é perfeito e que, em tese, a intervenção estatal pode elevar o bem-estar social. Mas também se reconhece que nem sempre isso ocorre na prática, seja porque a burocracia estatal não detém a informação ou os instrumentos necessários para isso, seja porque ela é politicamente capturada e, sob o disfarce da busca do interesse público, adota medidas voltadas a beneficiar grupos politicamente influentes. Mesmo

quando bem-intencionada e efetiva, uma intervenção pode não ser adequada, seja pelo custo que gera em outras áreas da economia - os subsídios transferidos a uns são os tributos cobrados de outros -, seja por não ser a melhor forma de gastar escassos recursos públicos. Ao longo dessas linhas, pode-se avaliar qual o caso de cada medida e, em especial, o quanto ela contribui para promover o desenvolvimento, aqui entendido como uma combinação de crescimento econômico com melhoria dos indicadores sociais e progresso institucional.

Uma das qualidades da política industrial anunciada em 12/05 passado, batizada de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), foi estabelecer metas. Estas refletem um bom conjunto de prioridades. Mesmo que se discorde de um ou outro indicador - por exemplo, gastos com P&D em lugar de número de patentes - há que concordar que mais investimento, inovação e integração à economia mundial devem ajudar o Brasil a crescer mais. Não obstante, deve-se ponderar que as ações efetivamente propostas só influenciam de maneira tênue o cumprimento dessas metas, além de afetarem negativamente outros determinantes do crescimento e outras dimensões do desenvolvimento.

O foco principal da PDP é fomentar o investimento. Para isso se propõe elevar a sua rentabilidade por meio de renúncias fiscais e maior transferência de subsídios públicos, principalmente via BNDES, para um grupo selecionado de setores. Observe-se, porém, que o investimento já vinha crescendo antes, independentemente e até um pouco acima do que propõe a PDP: 11,7% ao ano no biênio 2006-07, contra uma meta de 11,3%. Essa expansão pode ou não continuar, mas isso vai depender mais do

ambiente macroeconômico - aumento da demanda doméstica, evolução da economia mundial, taxa de câmbio etc. - e regulatório - em especial da segurança jurídica - do que da disponibilidade de crédito no BNDES. Evidência disso é que faz pouco tempo o banco tinha sobras de dinheiro barato para emprestar, mas faltavam interessados.

---

### **As renúncias fiscais e os subsídios transferidos pelo Tesouro tornarão os investimentos ainda mais dependentes do exterior**

---

Some-se a isso que parte dos novos subsídios irão para projetos que ocorreriam de qualquer forma, constituindo apenas, portanto, uma transferência de renda sem contrapartida de mais investimento. Os principais clientes do BNDES são as grandes empresas, algumas com grau de investimento mais alto e há mais tempo que o Tesouro, que têm amplo acesso a recursos de bancos privados e do mercado de capitais, doméstico e internacional, e cujos investimentos não são restritos pela falta de financiamento a custo internacionalmente competitivo. Uma política semelhante foi adotada nos anos 1970, quando o BNDES operou com juros reais negativos, em muitos casos contribuindo mais para enriquecer empresários do que formar empresas competitivas.

Essa transferência de renda é às vezes justificada com o argumento de que outros países, em especial aqueles hoje ricos, também a praticam. O que é verdade. Mas o que isso prova? O jogo político que leva o Estado a transferir renda para grupos influentes pode ser democrático, o que não significa

ser de interesse público. Os brasileiros condenam, corretamente, os subsídios que os agricultores americanos, europeus e japoneses recebem de seus governos. Por que isso legitimaria transferências de renda semelhantes para grupos industriais politicamente influentes no Brasil?

Na medida em que aumenta a vantagem competitiva do BNDES frente a outros financiadores, com mais subsídios e o fim do IOF nas operações do banco, a PDP vai inibir o mercado de capitais, dificultando indiretamente o financiamento de empresas de menor porte. Além disso, ela concentra renda, já que os subsídios transferidos para as grandes empresas são financiados por um sistema tributário reconhecidamente regressivo. Na mesma linha, não é evidente porque as renúncias tributárias promovidas pela PDP são as melhores. O Brasil tem uma carga tributária elevadíssima e reduzir impostos soa apropriado. Mas por que não fazer isso no contexto da reforma tributária, que o Congresso começa a discutir?

Por outro lado, a PDP não faz menção a como aliviar a restrição de poupança que historicamente limitou o investimento agregado no país. Pelo contrário, as renúncias fiscais e os maiores subsídios transferidos pelo Tesouro reduzirão a poupança pública e tornarão a ampliação da taxa de investimento ainda mais dependente da poupança externa - isto é, da geração de déficits em conta corrente. Nesse contexto, elevar as exportações no ritmo proposto pela PDP demandará uma grande alta nas importações, cenário que pode não se materializar sem uma queda na proteção tarifária.

Por fim, não é claro como a PDP se compara com

medidas alternativas para promover o desenvolvimento. Por exemplo, a melhoria da educação básica e da infra-estrutura, insuficientemente atendidas por outros programas públicos, pode gerar mais crescimento, com impactos distributivos mais favoráveis. A reforma do quadro regulatório, na linha das medidas que elevaram o crédito ao consumidor (consignação do crédito) e imobiliário (patrimônio de afetação e alienação fiduciária de imóveis), é outro exemplo. Uma redução ampla, ainda que menor, do IOF diminuiria os juros para todos e seria mais eqüitativa.

Todas essas são questões que podem ser tratadas empiricamente, se as informações necessárias forem disponibilizadas.

**Armando Castelar é analista da Gávea Investimentos e professor do IE - UFRJ. Escreve mensalmente às sextas- feiras.**

The logo for 'knowtec' is displayed in a stylized font. The word 'know' is in a dark grey color, and 'tec' is in a teal color. A blue arc is positioned under the 'e' in 'tec'. The logo is set against a light grey rectangular background that has a folded corner effect on the right side. There are also blue and grey corner accents on the page around the logo.