**Luís Mah**

**Mestrado de Economia Internacional e Estudos Europeus**

**ISEG 28.04.2014**

**SLIDE 1: RENASCIMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL**

No meu último seminário falamos como a crise dos últimos anos tem vindo a contribuir para se voltar a falar de políticas públicas que exigem um envolvimento mais forte do Estado como facilitador das actividades económicas do sector privado de forma de melhorar a competitividade do país e fomentar a criação de emprego.

Entre essas políticas estão precisamente as chamadas políticas industriais destinadas a fomentar precisamente a industrialização do país.

A possibilidade do Estado apoiar (ou para o caso de certos países, voltar a apoiar) a industrialização de um país parece estar de volta depois de quase três décadas em que se hesitou nesta política. Até há pouco tempo, a ortodoxia dominante era a de que o risco de falhas do governo (incompetência, corrupção) na definição de políticas industriais acarretaria sempre mais riscos do que as falhas geradas do mercado.

Mas economistas como Ha-joon Chang (Universidade de Camrbidge), Dani Rodrik (anteriormente na Universidade de Harvard e agora na Universidade de Princeton) ou Justin Lin (anteriormente Economista Chefe do Banco Mundial e agora na Universidade de Pequim) têm contribuído para o retorno do debate sobre a política industrial, argumentando sobre os benefícios que o Estado pode ter – garantindo, investindo, coordenando, inovando – em termos de desenho e implementação desta política, precisamente com o objectivo de melhorar a competitividade dos países e aumentar a criação de emprego.

O renascimento do debate sobre a política industrial está claramente associado ao sucesso económico baseado no fomento da industrialização orientada para a exportação de alguns países asiáticos como o Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e agora China ou Vietname. Só para vos dar um exemplo desse sucesso asiático, no Global Manufacturing Competitiveness Index de 2013 produzido pela consultora Deloitte entre os 10 países mas competitivos na área industrial estão cinco asiáticos: China, Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Japão.

Hoje em dia, questão já não parece ser se se deve ou não prosseguir políticas industriais mas como prossegui-las. E este debate não se restringe aos países em desenvolvimento que procuram transformar estruturalmente as suas economias de modo a darem maior prevalência ao sector industrial mas também aos países mais desenvolvidos tal como vos fala o paper do Wim Naudé que vos foi dado (*Industrial Policy: Old and New Issues*).

**SLIDE 2: HA-JOON CHANG**

Ha-joon Chang, para quem nunca ouviu falar, é um professor de economia da Universidade de Cambridge de origem sul-coreana e que tem vindo a tornar-se numa das mais conhecidas vozes do que se pode chamar economia heterodoxa, ou seja que não é *mainstream* (talvez por isso faça hoje em dia parte do conselho do tal Institute for New Economic Thinking de que vos falei no último seminário) E que por isso se tem vindo a assumir quase como um guru das organizações da sociedade civil e mesmo de algumas multilaterais ligadas às Nações Unidas como a UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) ou UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). Chang começou a ser conhecido pelo trabalho que fez precisamente sobre a política industrial na Ásia Oriental e na Coreia do Sul, em particular. A tese de doutoramento de Chang foi precisamente sobre a economia política da política industrial.

**SLIDE 3: HA-JOON CHANG & POLÍTICA INDUSTRIAL**

Para Chang, tal como nos diz no seu paper, a política industrial na Ásia Oriental foi acima de tudo uma política industrial selectiva, ou seja, uma política que favorecia deliberadamente certas indústrias como forma de fortalecer usualmente (mas nem sempre) a eficiência e promover um crescimento mais produtivo, indo contra os sinais do mercado (no sentido de que não tinham vantagens competitivas em apostar nessas indústrias).

Para Chang, a política industrial na Ásia Oriental envolvia muito mais do que a provisão, pelo Estado, de subsídios ou mecanismos de protecção comercial (via tarifas alfandegárias, proibição de certas importações, quotas, regulações domésticas para controlar as importações, etc). Envolvia também:

1. Coordenação de investimentos complementares (na cadeia de produção)
2. Coordenação de investimentos competidores através de regulações à entrada no sector (via concessão de licenças), coordenação de cartéis e no caso de indústrias em declínio, negociação de cortes na capacidade produtiva;
3. Políticas de promoção de economias de escala (via licenciamento condicionado à produção em escala, enfâse na orientação para a exportação em indústrias na sua infância, mediação de fusões e aquisições;
4. Regulação na importação de tecnologias (no sentido de impedir importação de tecnologias obsoletas e um limite máximo para o pagamento de royalties no licenciamento de tecnologia);
5. Regulação do investimento directo estrangeiro (via restrições na entrada e propriedade no país, requisitos ao nível da componente doméstica na produção local, requisitos de transferência tecnológica, requisitos ao nível da exportação);

**SLIDE 4: HA-JOON CHANG IV**

1. Treino obrigatório dos trabalhadores a partir de um certo tamanho das empresas, de forma a resolver problemas de acção colectiva na provisão de trabalhadores competentes devido à possibilidade de “poaching” (roubo por empresas competidoras);
2. O Estado age como um investidor de capital e incubador de empresas de tecnologia de ponta;
3. Promoção das exportações (subsídios à exportação, garantias de empréstimos à exportação, marketing das agências de comércio externo)
4. Provisão de moeda estrangeira pelo governo para a aquisição de importações, com a prioridade de topo dada a “capital goods” destinados às indústrias exportadoras e a prioridade menor a bens de luxo.

**DOC BBC (**[**https://www.youtube.com/watch?v=soZ6cYyiU9M**](https://www.youtube.com/watch?v=soZ6cYyiU9M)**)**

Em 1950, e olhando para o estado do país, com um rendimento ainda mais baixo que o Gana na altura da sua independência, tal como é mencionado no documentário, ninguém poderia imaginar que a Coreia seria hoje não só a 11ª economia mundial como também um membro de pleno direito do G-20.

**SLIDE 5: SUCESSO SUL-COREANO**

A Coreia do Sul é, provavelmente, o maior sucesso de desenvolvimento das últimas décadas. Em três décadas, conseguiu o que outros países alcançaram depois de mais um século. A Coreia do Sul é hoje a 11ª economia mundial e membro do G-20. Em 1996, tornou-se no segundo país asiático a entrar para o clube dos países ricos e desenvolvidos, a OCDE, e em 2010 tornou-se apenas o segundo país asiático também a passar a ser um doador oficial (depois de ter sido um grande recipiente de ajuda internacional, principalmente norte-americana, nos anos 1950). Em 2013, ocupou a 12ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD (2011) (à frente da Dinamarca, Bélgica, Áustria, França, Finlândia, Espanha, Itália, Reino Unido e Portugal).

Apesar dos fracos recursos naturais e uma grande população, do legado colonial, a devastação após a guerra civil, como vimos no documentário, e a sempre latente confrontação militar com o seu vizinho do Norte, a Coreia do Sul conseguiu transformar-se num caso típico de país do chamado “Terceiro Mundo” condenado a um “círculo vicioso de subdesenvolvimento” numa das maiores economias mundiais no século XXI.

**SLIDE 6: SUCESSO SUL-COREANO: COMO?**

Esta performance económica é essencialmente o produto de três factores:

**PRIMEIRO**, a performance económica foi o resultado de níveis elevados de investimento industrial, canalização estratégica de recursos financeiros para indústrias chave, e exposição selectiva de indústrias domésticas à competição internacional (tal como vimos no documentário: aço, indústria automóvel, indústria naval, etc)

**SEGUNDO**, estes níveis elevados de investimento industrial, canalização estratégica de recursos financeiros para indústrias chave, e exposição selectiva de indústrias domésticas à competição internacional foram eles próprios o produto do que podemos chamar, sistema de “socialização do risco privado”. Basicamente este sistema mais não era do que o Estado a garantir o investimento privado necessário para a política de industrialização nacional.

**SLIDE 7: SUCESSO SUL-COREANO: CONTROLO DO CAPITAL**

**Como é que o Estado garantia que o investimento seguia de facto uma estratégia nacional de desenvolvimento industrial?**

Através do controlo que o Estado tinha do sistema financeiro e bancário que lhe dava o poder de definir como alocar esse crédito disponível. O Estado sul-coreano interveio activamente no mercado para seleccionar as indústrias estratégicas que deviam ser desenvolvidas, o Estado sul-coreano guiou e regulou os níveis de investimento através do controlo que detinha dos recursos financeiros nacionais. Ao mesmo tempo, o Estado escolheu selectivamente quem iria ou não investir (quando digo quem, digo líderes de determinados grupos económicos) em certas áreas industriais estratégicas através do controlo de concessão de licenças.

As actividades do Estado estendiam-se ainda ao controlo dos preços e salários (que envolvia a repressão dos movimentos laborais), ao apoio às empresas através de benefícios fiscais, incentivos financeiros, informações sobre as condições de mercado e à existência de um sistema fiscal eficiente.

Finalmente, este sistema de “socialização do risco privado” foi garantido por via de um Estado forte e desenvolvimentista.

**SLIDE 8: ESTADO DESENVOLVIMENTISTA SUL-COREANO**

São duas as principais características por detrás deste Estado desenvolvimentista:

1) PRIMEIRA, A autonomia de acção por parte da burocracia para desenhar as políticas industriais de que o país precisava;

O recrutamento de burocratas desenvolveu-se de acordo com uma linha meritocrática, e os exames de entrada, altamente competitivos, atraíam normalmente os melhores alunos nacionais, provenientes das universidades de topo. Entre os burocratas havia a tendência para se gerar um sentido de unidade e identidade comum que produzia políticas coerentes e racionais destinadas a alcançar objectivos de desenvolvimento nacionais a longo prazo. Isto, no entanto, só foi possível porque a burocracia conseguiu manter-se isolada das pressões exercidas por grupos de interesse em termos da definição das políticas de desenvolvimento.

2) E SEGUNDA; A cooperação entre o Estado e as empresas (grupos económicos conhecidos em coreano como chaebol) era forte destinada a desenvolver objectivos estratégicos nacionais e implementá-los de forma eficaz.

O sistema de “socialização do risco privado” levou ao desenvolvimento de laços de cooperação entre o Estado sul-coreano e os grupos económicos. E isso não é necessariamente algo inovador. O que distinguiu SIM as políticas económicas da Coreia da maior parte dos outros países em desenvolvimento foi a disciplina imposta pelo Estado aos grupos económicos. Disciplina imposta através do controlo que o Estado tinha sobre os recursos financeiros nacionais. Assim, os subsídios eram distribuídos de acordo com o princípio da reciprocidade, i.e., os receptores dos subsídios tinham de respeitar uma série de indicadores em termos de performance económica como output, qualidade do produto, investimentos em formação, investigação e desenvolvimento, e EM PARTICULAR os números/valores/taxas de exportação. De facto, respeitar as metas definidas pelo Estado em termos de exportação emergiu como o benchmark mais importante para ter acesso a crédito.

**SLIDE 9: DANI RODRIK**

Ao contrário de Ha-joon Chang, Dani Rodrik é reconhecido com um dos mais influentes economistas da actualidade pelo seu trabalho na área da economia internacional, desenvolvimento económico e economia política. Depois de ter leccionado na Universidade de Harvard é agora professor no Institute for Advanced Study na Universidade de Princeton.

Para Rodrik (num artigo publicado no Project Syndicate (12.04.2010), a política industrial, de facto, nunca esteve fora de moda, porque as economias de sucesso dependeram sempre de políticas governamentais que promovessem o crescimento através da aceleração da transformação estrutural via industrialização.

**SLIDE 10: DANI RODRIK & POLÍTICA INDUSTRIAL**

Rodrik identifica três princípios que se devem ter em conta quando se quer apostas na política industrial:

1. **Em primeiro lugar, a política industrial é mais um estado de espírito do que uma lista específica de políticas**. Aqueles que a praticam com sucesso sabem que é mais importante criar um clima de colaboração entre o governo e o sector privado do que providenciar incentivos financeiros (ou seja o que aconteceu na Coreia do Sul). Isto requere necessariamente que o governo ouça seriamente o sector privado, mas isto não quer dizer que lhe seja submisso;
2. **Em segundo lugar, a política industrial precisa de estar assente na política do “pau e da cenoura” (sanções e incentivos)**. Mais vez segundo o exemplo da Coreia do Sul. Os incentivos governamentais têm que ser temporários e baseados na performance;
3. **E terceiro, aqueles que praticam a política industrial têm que ter em mente que esta é para servir a sociedade, não os burocratas que a gere ou as empresas que recebem os seus incentivos.** Para acautelar potenciais abusos e captura pelo sector privado, a política industrial precisa de ser implementada de forma transparente e que preste contas, e os seus processos devem ser abertos a novos interessados tal como aos já envolvidos.

Diz Rodrik, que a grande crítica contra a política industrial é que os governos não podem escolher os vencedores (“picking winners”). Ele concorda mas afirma que isso é “largamente irrelevante” porque o que determina o sucesso da política industrial não é a habilidade de escolher os vencedores, mas sim a capacidade de deixar cair quem falha. O truque para os governos é reconhecer esses erros e retirar o seu apoio antes de se tornarem demasiado caros.

**SLIDE 11: JUSTIN YIFU LIN**

Justin Lin tornou-se particularmente influente como Economista Chefe (Chief Economist) do Banco Mundial onde promoveu entre 2008 e 2012 o que apelidou de “new structural economics” ou “nova economia estrutural”. Hoje voltou a dirigir o China Center for Economic Research que lançou em 1994 e que é um think tank da mais prestigiada universidade chinesa, a Universidade de Pequim.

Tal como Chang e Rodrik, afirma que a evidência histórica mostra que os países que transformaram com sucesso a sua economia – como os da Europa Ocidental, América do Norte e mais recentemente da Ásia Pacífico – tiveram governos que coordenaram investimentos chave pelas empresas privadas, ajudando a lançar novas indústrias, e empresas pioneiras.

Lin explica, no entanto, que a história também revela como muitos governos na maioria dos países em desenvolvimento falharam nessa tentativa de transformação estrutural da economia. Os melhores exemplos estão em países na América Latina ou África onde muitos investimentos públicos foram ineficientes e intervenções estatais mal geridas dando lugar aos famosos “elefantes brancos”.

Para Lin, estes falhanços parecem ter sido causados pela incapacidade dos governos de alinharem os seus esforços com os recursos dos seus países e com o seu nível de desenvolvimento. De facto, a tendência dos governos apostarem ambiciosamente em indústrias que estavam desalinhadas com os recursos e competências existentes ajuda a explicar porque as suas tentativas de “escolher vencedores” (*picking winners*) acaba por dar resultado na “escolha de perdedores” (*picking loosers*).

**SLIDE 12: LIN & NOVA ECONOMIA ESTRUTURAL**

Assim, na base da sua “nova economia estrutural” está a ideia de que o Estado é fundamental para moldar e dirigir as suas condições/dotes (**endowments**) para que aconteça a transformação estrutural da economia do país por via da indústria. A melhor maneira de fazer o upgrade da estrutura de endowments de um país é desenvolver uma indústria em linha com as vantagens comparativas oferecidas pela estrutura existente de endowments. Um desenvolvimento económico sustentável é alcançado pela transformação contínua dos endowments, acompanhados de inovação tecnológica e industrial. A grande questão para Lin consiste em então na identificação das indústrias competitivas e na formulação e implementação de políticas que facilitem o seu desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos, a maior parte das indústrias são avançadas pelo que o upgrading passa essencialmente pela inovação (como sugere Mariana Mazzucato de que vos falei e do seu livro Estado empreendedor) através do apoio à investigação de base e na protecção de patentes. Para os países em desenvolvimento, em conjunto com Célestin Monga, Lin desenvolveu uma abordagem a que intitulou – **Quadro de identificação e facilitação do crescimento** – que pode ajudar os governos dos países em desenvolvimento a aumentar a probabilidade de sucesso no apoio a novas indústrias.

**SLIDE 13: QUADRO DE IDENTIFICAÇÂO E FACILITAÇÂO DO CRESCIMENTO I**

Justin Lin e Célestin Monga identificam seis passos para a transformação estrutural das economias dos países em desenvolvimento:

PASSO 1: os decisores políticos devem seleccionar países com economias crescentes e dinâmicas e com condições similares à partida e com o dobro do rendimento per capita. Devem identificar indústrias de bens transaccionáveis que tenham crescido bem nesses países nos últimos 20 anos.

PASSO 2: Se algumas empresas domésticas privadas estão presentes nessas indústrias, os decisores políticos devem identificar os constrangimentos ao upgrade tecnológico dessas empresas e agir para remover esses constrangimentos;

PASSO 3: Em indústrias onde não existam empresas domésticas presentes, os decisores políticos podem tentar atrair investimento directo estrangeiro por países listados no primeiro passo, ou organizar programas de incubação de novas empresas;

**SLIDE 14: QUADRO DE IDENTIFICAÇÂO E FACILITAÇÂO DO CRESCIMENTO I**

PASSO 4: Em adição às indústrias identificadas no PASSO 1, o governo deve ter em atenção também a descoberta espontânea e de sucesso de novas indústrias por parte de empresas privadas e apoiar as suas economias de escala;

PASSO 5: Em países com má infra-estrutura e mau ambiente de negócios, zonas económicas especiais ou parques industriais podem ser usados para ultrapassar barreiras à entrada de empresas e investimento directo estrangeiro e encorajar a formação de clusters industriais;

PASSO 6: O governo deve estar preparado para compensar empresas pioneiras nas indústrias identificadas nos passos anteriores antes de mais com incentivos fiscais por um período limitado, co-financiamento de investimentos e acesso a moeda estrangeira.

Para Lin, esta abordagem oferece aos decisores políticos um quadro de análise para lidar com os desafios tremendos de coordenação inerentes à criação de novas e competitivas indústrias. Tem também o potencial de nutrir um ambiente propício ao crescimento do sector privado, da criação de emprego e redução da pobreza.

**SLIDE 15: LIMITES À POLÍTICA INDUSTRIAL**

No entanto, a implementação de políticas industriais quer em países desenvolvidos ou em desenvolvimento poderão já não ter o impacto desejado e que foi obtido no passado.

Por exemplo, ao nível da criação de emprego, com os avanços tecnológicos, a produção industrial tem vindo a tornar-se mais intensiva em capital e em competências do que no passado, mesmo para o caso de produtos de menor qualidade. Em consequência, a capacidade do sector industrial absorver mão-de-obra tornou-se muito mais limitada. Será impossível para a próxima geração de países em processo de industrialização mover 25% ou mais da sua força de trabalho para a indústria, como fizeram as economias da Ásia Oriental. Por outro lado, para o caso dos países desenvolvidos, o verdadeiro impacto da emergente economia digital – ou seja toda aquela economia gerada pelas novas tecnologias (sistemas de comunicação, robots, etc) ao nível do emprego está ainda por se fazer. A percepção (e os factos cada vez mais crescentes) é de que esta economia digital tem vindo a substituir o trabalho de muitos e muitas gerando desigualdades laborais, de rendimento, sociais. Um exemplo recorrente é o da Amazon. Se por um lado oferece –nos um serviço cómodo, fácil, rápido de consumo via simples click, por outro lado detrás da máquina estão milhares de pessoas que nos seus armazéns embalam e enviam os produtos mas que vivem sujeitas a mecanismos de vigilância electrónica que controlam os seus passos e a sua eficiência, sujeitas a salários baixos e a um trabalho que se pode dizer fisicamente exigente. Ao mesmo tempo, o impacto da Amazon faz-se também sentir junto de retalhistas e fornecedores independentes incapazes de competir com a escala da Amazon.

Outro limite a uma política industrial de sucesso passa pela existência de mercados globais mais livres mas o contexto actual do mercado global é bem diferente. Primeiro, a ascensão da China em particular, aumentou grandemente a competição nos mercados mundiais, tornando difícil aos recém-chegados obter espaço para si próprios. Embora os salários da mão-de-obra chinesa tenham vindo a aumentar rapidamente nos últimos anos, a China irá durante algum tempo permanecer um competidor formidável para qualquer país que contemple a entrada principalmente na manufactura.

E depois, é cada vez mais improvável que os países ricos sejam tão permissivos relativamente a políticas de industrialização como o foram no passado. No passado os Estados Unidos ou a Europa olharam para o lado, enquanto os países da Ásia Oriental adquiriam tecnológicas ocidentais e capacidades industriais através de políticas pouco ortodoxas, como subsídios, requisitos de conteúdo local, engenharia inversa e desvalorização da moeda. Os EUA e a Europa mantiveram os seus mercados abertos às exportações de produtos manufacturados dos países da Ásia Oriental. Mas agora, há medida que os EUA e Europa lutam sob o peso combinado da dívida elevada, do baixo crescimento, do desemprego, e da desigualdade, é esperado que apliquem maior pressão em países em desenvolvimento para o respeito às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), que estreitam o espaço para subsídios industriais (tal como aponta Ha-joon Chang e Rodrik nos papers que vos foram dados). E mesmo que de forma menos explicíta, será politicamente difícil resistir a medidas proteccionistas.

Um exemplo recente de actuação dos países ricos são os Acordos de Parceria Económica. Estes têm sido o principal instrumento que a União Europeia tem vindo a negociar com países africanos. Com os APE, a União Europeia basicamente quer que os países africanos abram as suas portas aos produtos e serviços europeus em troca de tarifas alfandegárias zero para a entrada no mercado europeu. As negociações começaram em 2002 e esperava-se a sua conclusão em 2007. No entanto, até ao momento estão longe de estarem concluídas e nenhuma das comunidades regionais africanas implementou totalmente um APE (apenas a região das Caraíbas assinou um APE compreensivo). Os líderes africanos têm vindo a argumentar que os APEs, ao introduzir o princípio da reciprocidade e consequentemente da entrada livre de produtos e serviços europeus, destruirão as indústrias nascentes e terão impacto negativo na transformação estrutural de que a economia do continente tanto precisa.

Um terceiro limite que talvez possa dificultar uma industrialização mais rápida poderá ser o impacto das negociações internacionais ao nível das alterações climáticas e a necessidade de redução das emissões de carbono e como isso poderá ou não afectar políticas industriais. Enquanto países como a China pode bater o pé e justificar que o seu nível de rendimento *per capita* é ainda o de um país em desenvolvimento e por isso não se sente obrigada a reduzir as suas emissões de carbono ao mesmo nível que os países desenvolvidos e opor-se assim a qualquer compromisso nesse sentido, outros países que possam estar ainda altamente dependentes da ajuda internacional e que queiram apostar na industrialização podem estar sujeitos a perder essa ajuda caso não respeitem acordos internacionais na área ambiental.

**SLIDE 16: SUGESTÕES EXTRA LEITURA**

Para leitura adicional e recente sobre o tema sugiro o site do UNU WIDER e o projecto “Promoting Entrepreneurial Capacity” que deu lugar ao livro lançado em 2013 e intitulado “Pathways to the Industrialization in the Twenty-First Century” (http://www.wider.unu.edu/research/projects-by-theme/development-and-finance/en\_GB/entrepreneurship-and-development/ ) e o último relatório da OCDE “ Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policy in a Changing World” (<http://www.oecd.org/dev/pgd/COMPLETE-%20Pocket%20EditionPGD2013.pdf>)

Obrigado.