

Anexo online 3. Política industrial na América Latina¹

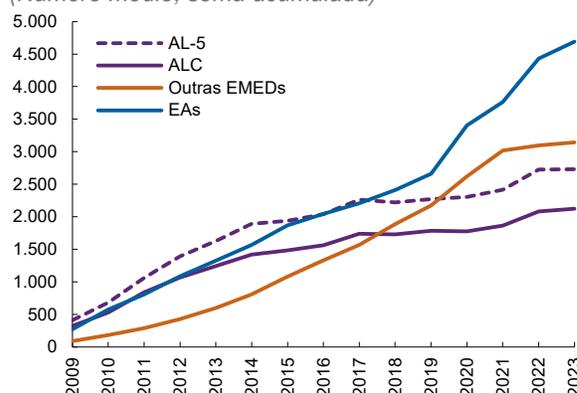
A política industrial (PI) voltou a fazer parte das ferramentas de política econômica dos governos nos últimos anos. Confrontados pelas tensões geopolíticas e pelas consequências da crise decorrente da COVID-19, governos ao redor do mundo estão intervindo para orientar suas economias por meio da PI. Mas o que é política industrial? Até que ponto os governos da América Latina estão lançando mão dessas políticas? Quando a adoção dessas políticas é justificada e como devem ser aplicadas? Este anexo lança luz sobre essas questões fundamentais.

A PI pode ser definida como intervenções do governo com o intuito de apoiar especificamente empresas, setores ou atividades econômicas definidas de forma restrita, em âmbito nacional, para alcançar determinados objetivos econômicos ou não econômicos nacionais. Embora medir a PI em todos os setores e países seja uma tarefa notadamente difícil, estudos recentes (Evenett *et al.* 2024; Juhasz *et al.* 2023) analisaram as informações da *Global Trade Alert* (GTA), que coleta intervenções de política econômica que discriminam empresas estrangeiras. De 2009 a 2013, o país típico da ALC adotou cerca de 2 mil políticas que distorcem o comércio; a média entre os países do AL-5 (Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru) foi [um pouco] mais alta.² O número dessas políticas na região, embora maior do que em outras economias de mercados emergentes e em desenvolvimento (EMEDs) e economias avançadas (EAs) até 2015, cresceu menos rapidamente desde então e é inferior ao de outros países a partir de 2023 (Figura 3.1 do Anexo online).

Cerca de metade das políticas distorcivas do comércio em vigor na ALC em 2023 são restrições à importação e exigências de conteúdo local, e a outra metade são subsídios (Figura 3.2 do Anexo online). O papel significativo das exigências de conteúdo local na região (um terço de todas as políticas de apoio ao comércio ao longo do tempo) contrasta vivamente com a experiência de outras economias de mercados emergentes, em especial a China (Rotunno e Ruta 2024), onde os subsídios são a ferramenta de política mais comum.

Figura 3.1 do Anexo online. Políticas distorcivas do comércio

(Número médio, soma acumulada)

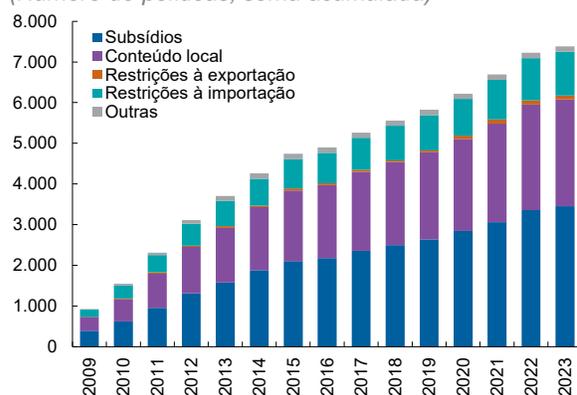


Fontes: Base de dados *Global Trade Alert* (GTA); e cálculos do corpo técnico do FMI.

Nota: Média ponderada pelo PIB das quantidades de políticas classificadas como distorcivas na base de dados GTA adotadas desde 2009 e aplicadas em um determinado ano. EAs = economias avançadas; EMEDs = economias de mercados emergentes e em desenvolvimento; ALC = América Latina e Caribe; AL-5 = América Latina 5 (Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru).

Figura 3.2 do Anexo online. ALC: Políticas distorcivas do comércio, por instrumentos

(Número de políticas, soma acumulada)



Fontes: Base de dados *Global Trade Alert* (GTA); e cálculos do corpo técnico do FMI.

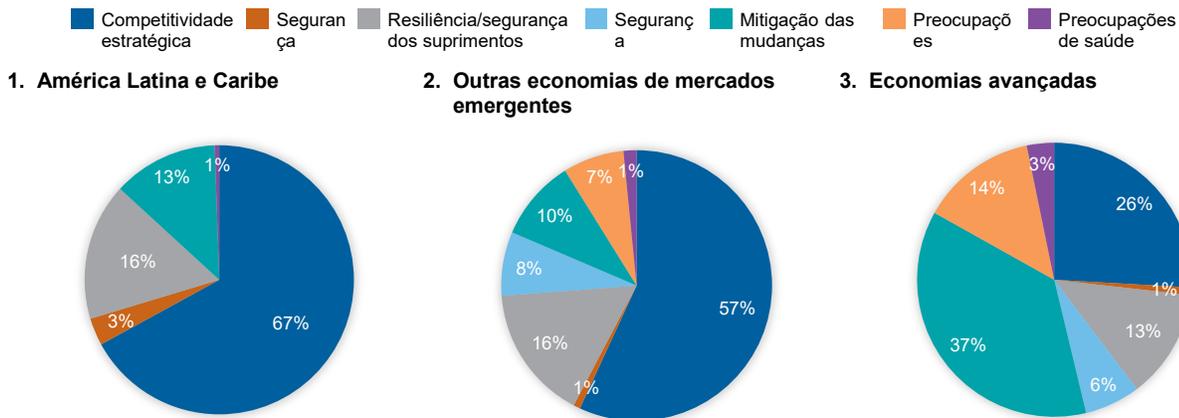
Nota: Quantidade de políticas classificadas como distorcivas na base de dados GTA adotadas desde 2009 e aplicadas em um determinado ano. Os subsídios à exportação foram incluídos na categoria "subsídios". ALC = América Latina e Caribe.

¹ Elaborado por Oliver Exton, Adam Jakubik, Sergio L. Rodriguez e Lorenzo Rotunno.

² Neste anexo, as medidas distorcivas do comércio são descritas conforme a definição da *Global Trade Alert*. Esses números podem superestimar o papel das políticas industriais, conforme a definição encontrada em estudos recentes sobre política industrial. Evenett *et al.* (2024) medem a política industrial desde 2023 considerando um subconjunto de todas as políticas da GTA com motivos específicos declarados e/ou que visem determinados grupos de produtos estratégicos. Juhasz *et al.* (2023) aplicam uma abordagem de processamento de linguagem natural aos textos descritivos das políticas da GTA para identificar políticas industriais.

A popularidade dos instrumentos de política econômica tradicionais voltados para dentro na região também se reflete no motivo declarado dessas PIs. Dados do Observatório da Nova Política Industrial (NIPO, na sigla em inglês) revelam que 67% das PIs na ALC adotadas em 2023 são motivadas pela competitividade estratégica (57% em outras EMEs), enquanto objetivos alheios à política econômica mais recentes, como segurança nacional e preocupações geopolíticas, inexistem na região — em outros países, parcelas significativas das PIs se baseiam nestes motivos (Figura 3.3 do Anexo online).

Figura 3.3 do Anexo online. Novas políticas industriais segundo a motivação
(Adotadas em 2023; participação percentual)



Fontes: Base de dados do Observatório da Nova Política Industrial; e cálculos do corpo técnico do FMI.

A América Latina tem um polêmico histórico de políticas governamentais destinadas a mudar a vantagem comparativa e fomentar o crescimento econômico. A industrialização liderada pelo Estado em meio à instabilidade macroeconômica, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, gerou um fraco crescimento da produtividade e pouca diversificação frente aos setores primários voláteis (Ocampo e Porcile 2020). Após um recuo da política industrial na região durante a década de 1990, os governos voltaram a usar formas mais brandas de intervenção, com resultados bons e não tão bons.³

O que fazer e o que não fazer

Os governos na região da ALC que estão estudando medidas de PI devem agir com cuidado para evitar as deficiências do passado. Embora a PI possa ajudar a atacar falhas de mercado, também pode levar a ineficiências devido à má alocação de recursos ou ao chamado *rent seeking*. Medidas de PI discriminatórias podem distorcer a alocação de recursos internos e incentivar políticas retaliatórias de parceiros comerciais, prejudicando o comércio internacional e os fluxos de investimento. O apoio da PI, se necessário, deve ser transparente, ter boa relação custo-benefício, ocorrer por um período limitado e ser compatível com a preservação da estabilidade macroeconômica interna, a manutenção da sustentabilidade fiscal e externa, e a prevenção de repercussões transfronteiriças negativas. Em FMI (2024), encontra-se um conjunto de considerações gerais para ajudar as autoridades a avaliar a PI, com destaque para as seguintes:

- *A justificativa para uma intervenção direcionada do governo deve estar estabelecida claramente.* As medidas de PI devem ter como objetivo atacar falhas de mercado bem identificadas que não possam ser solucionadas por meio de políticas alternativas, incluídas políticas horizontais menos distorcivas, como investimentos em infraestrutura, Pesquisa & Desenvolvimento e capital humano.

³ Por exemplo, um relatório do BID (2014) discute alguns exemplos de políticas exitosas e outras menos eficazes, além de destacar o papel fundamental de instituições sólidas e saudáveis para minimizar o risco de captura política. Cornick *et al.* (2018) detalha a lista de estudos de caso e confirma a importância das capacidades institucionais para explicar o êxito (ou fracasso) das intervenções do governo.

- *A PI deve ser bem concebida.* A escolha dos instrumentos de política deve ser compatível com o quadro institucional e a capacidade de implementação do país. A implementação eficaz da PI deve ser complementada por políticas que abarquem toda a economia; por exemplo, uma PI voltada para o setor de alta tecnologia pode ser beneficiada por políticas adequadas de educação, mercado de trabalho e, possivelmente, imigração.
- Além disso, a PI deve ser sustentada por um quadro de governança que reduza os riscos de corrupção e *rent seeking*, por exemplo, exigindo mecanismos transparentes para a alocação de recursos e para o monitoramento e avaliação regulares do apoio prestado, e estabelecendo cláusulas de expiração definidas de forma clara para que o apoio da PI seja temporário e retirado gradualmente.
- Os benefícios de atacar as falhas de mercado por meio da PI devem superar os custos. A análise dos custos e benefícios deve capturar os benefícios e custos diretos e indiretos para a economia nacional, incluídos os custos fiscais e administrativos, os passivos contingentes e os custos indiretos decorrentes da má alocação de recursos. A análise também deve abranger os efeitos das repercussões e efeitos bumerangue internacionais.
- A implementação da PI deve ser compatível tanto com a sustentabilidade fiscal, quanto com a estabilidade externa e interna. O país deve estar dotado de capacidade suficiente para implementar essas medidas, que devem ser compatíveis com as obrigações legais do país, incluídos os compromissos com a Organização Mundial do Comércio.

Referências

- Cornick, Jorge, Ernesto Dal Bó, Eduardo Fernández-Arias, Gonzalo Rivas, and Ernesto Stein (Eds.). 2018. *Building Capabilities for Productive Development*. Inter-American Development Bank.
- Evenett, Simon, Adam Jakubik, Fernando Martín, and Michele Ruta. 2024. "The Return of Industrial Policy in Data." *The World Economy*, 47(7), pp. 2762-2788.
- Inter-American Development Bank (IDB). 2014. "Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation." Palgrave Macmillan.
- International Monetary Fund (IMF). 2024. "Industrial Policy Coverage in IMF Surveillance—Broad Considerations." Policy Paper No. 2024/008.
- Juhász, Réka, Nathaniel Lane, Emily Oehlsen, and Verónica C. Pérez. 2023. "The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-based Approach." Working Paper. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4198209>.
- Ocampo, José Antonio, and Gabriel Porcile. 2020. "Latin American Industrial Policies: A Comparative Perspective." *The Oxford Handbook of Industrial Policy*, Oxford Handbooks.
- Rotunno, Lorenzo, and Michele Ruta. 2024. "Trade Implications of China's Subsidies." IMF Working Paper 2024/180, International Monetary Fund, Washington, DC.