

# Análise da Qualidade e Coerência do Mix de Políticas de Apoio ao Setor Privado

Xavier Cirera, Economista Senior



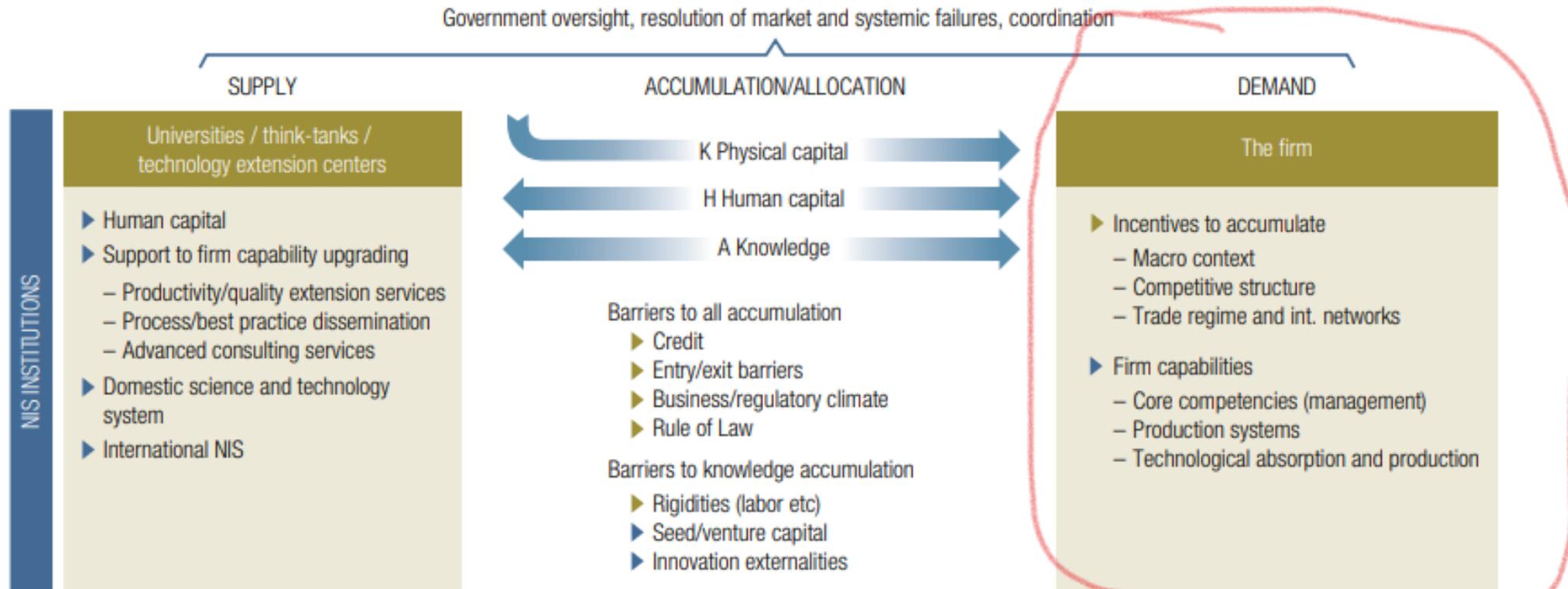
**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

March 2, 2020

1. Objetivos e metodologia
2. Descrição da oferta de políticas
3. Coordenação e escala mínima
4. Coerência das políticas
5. Evidência de impacto
6. Recomendações
7. Próximos passos

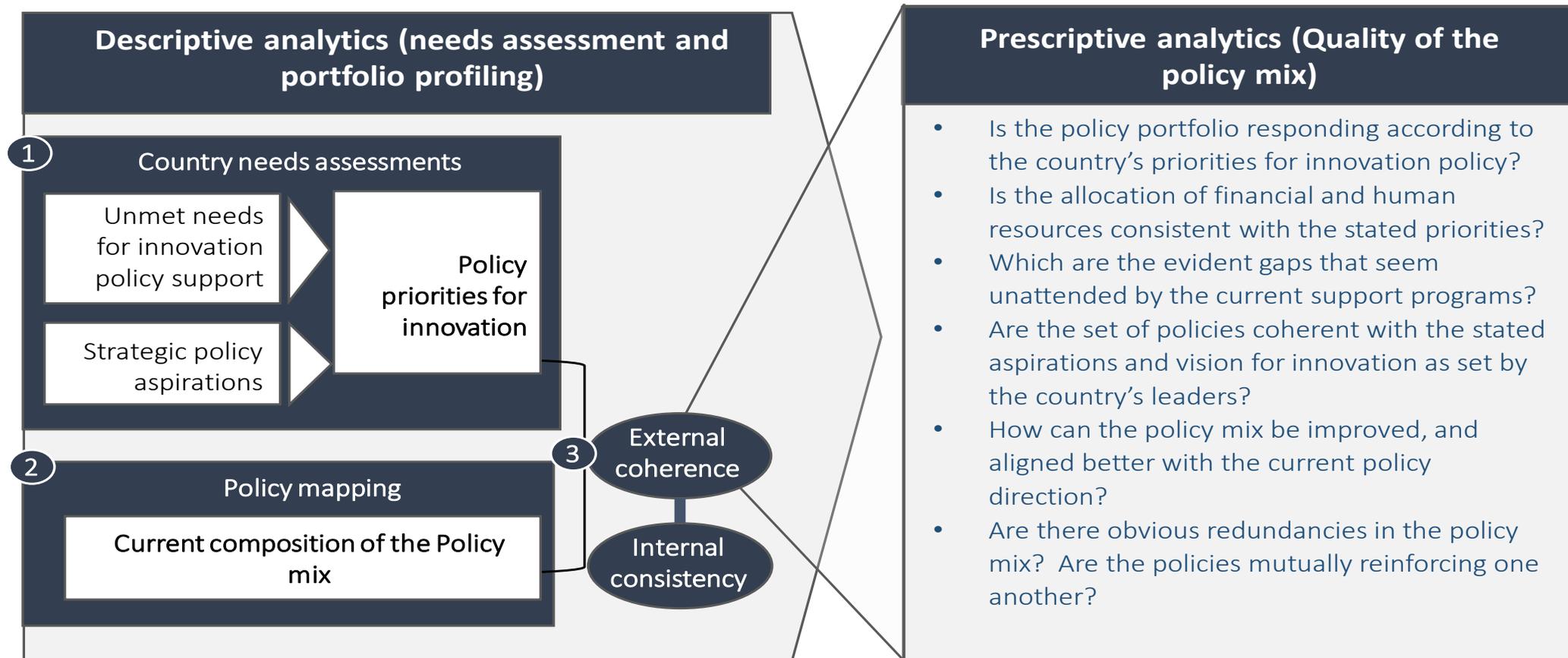
- 
- Parte do problema das políticas de apoio ao setor privado (incluindo a política de inovação) é que criaram distorções e contribuem para aumentar as distorções e o Custo Brasil
  - Situação fiscal é oportunidade de reavaliar o mix de políticas – **risco de tirar recursos de políticas bem sucedidas, e deixar políticas sem impacto**
  - Objetivo:
    - Melhorar a qualidade e composição das políticas
    - Identificar contradições de estratégia
    - Identificar instrumentos de sobreposição
    - Identificar lacunas no apoio
    - Identificar incoerências
    - Fomentar o uso da evidência na tomada de decisões de política

- Escopo da avaliação – Tudo o apoio ao setor privado – enfoque na demanda e inclui a política de inovação



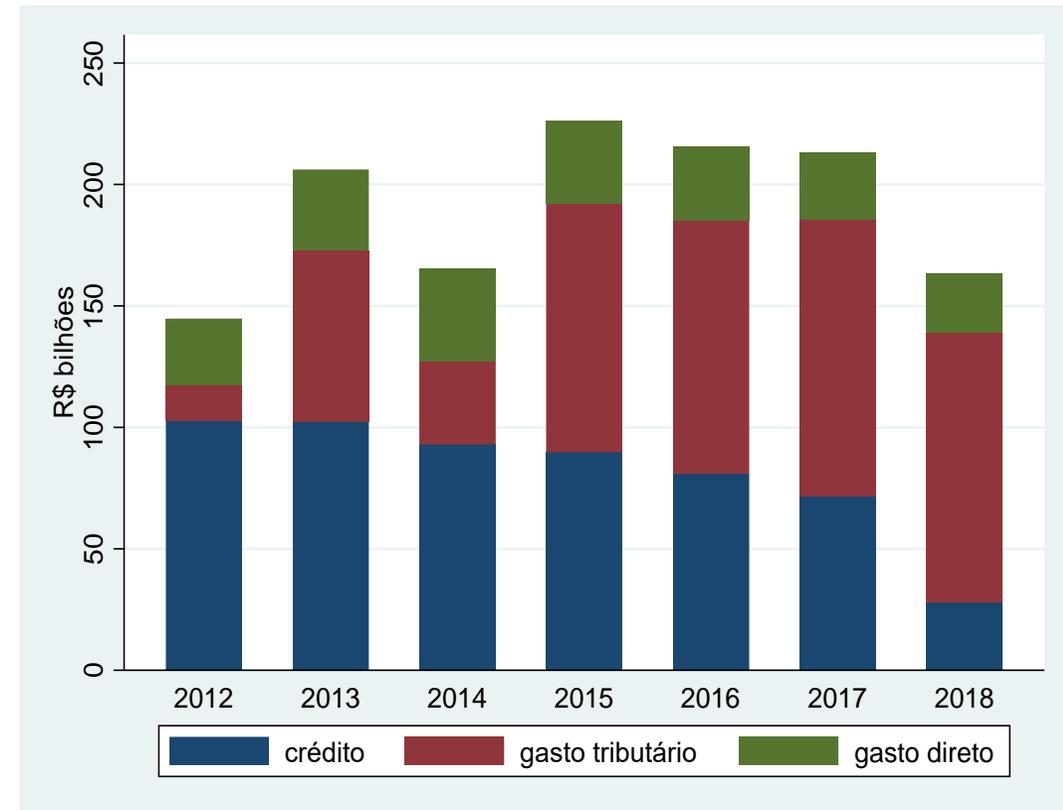
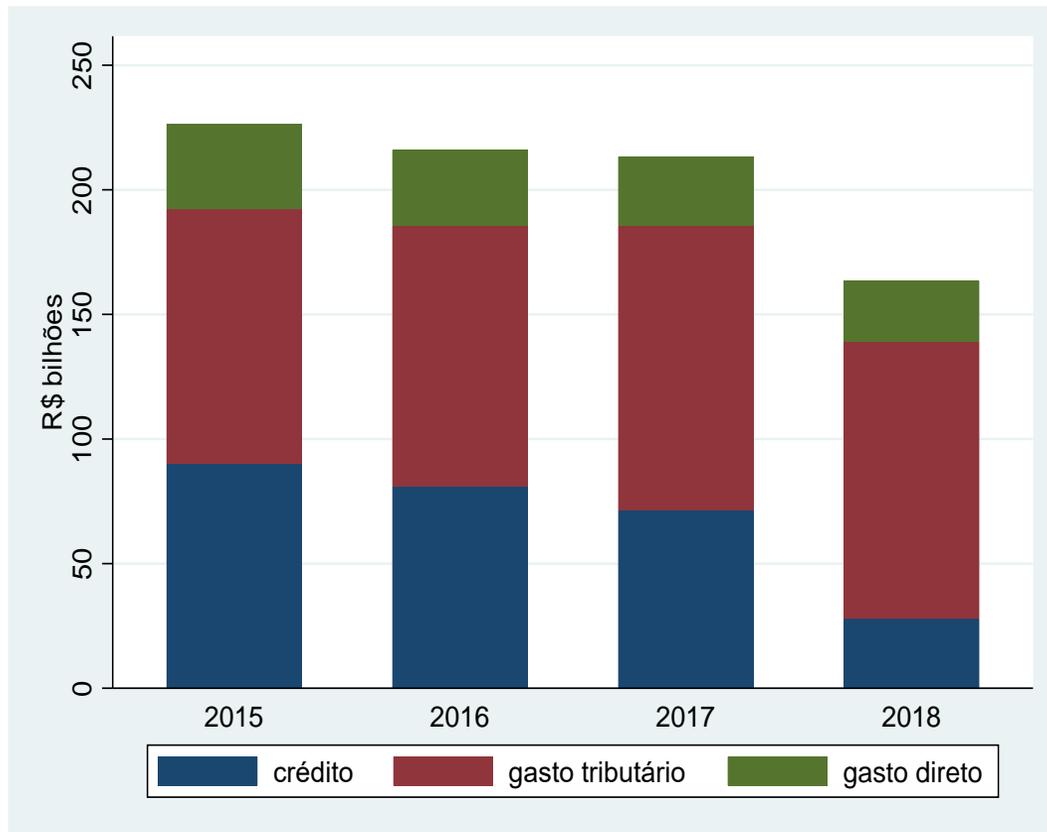
Source: Maloney 2017.

## Metodologia

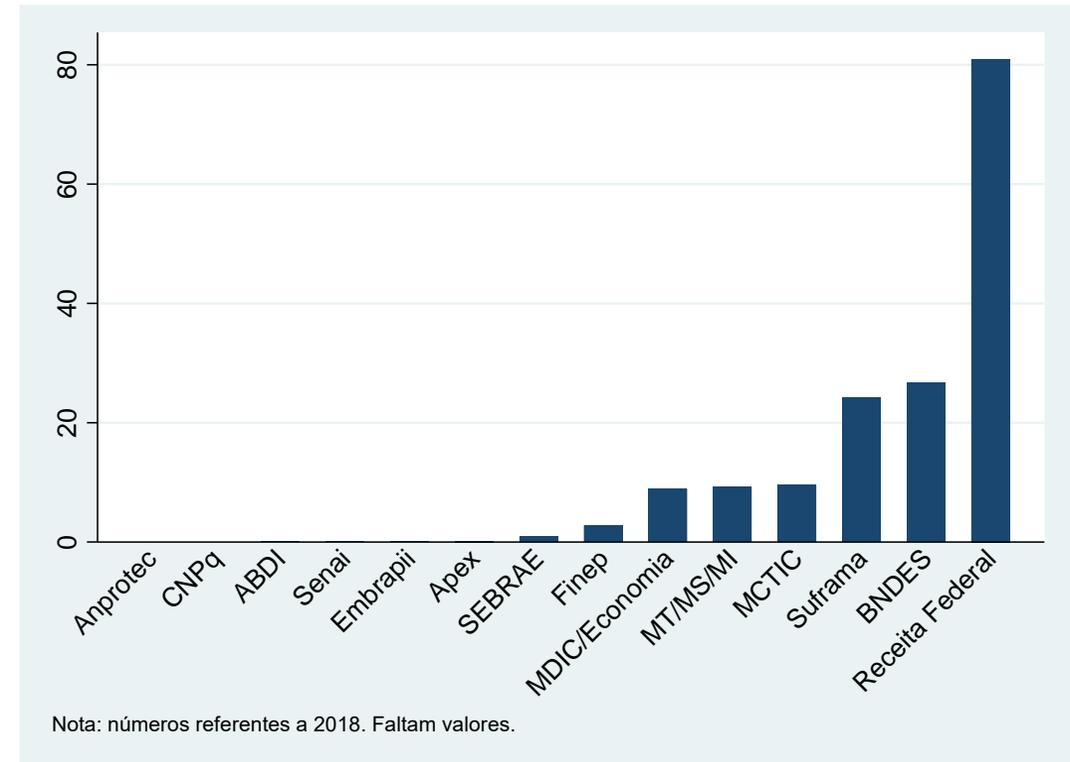
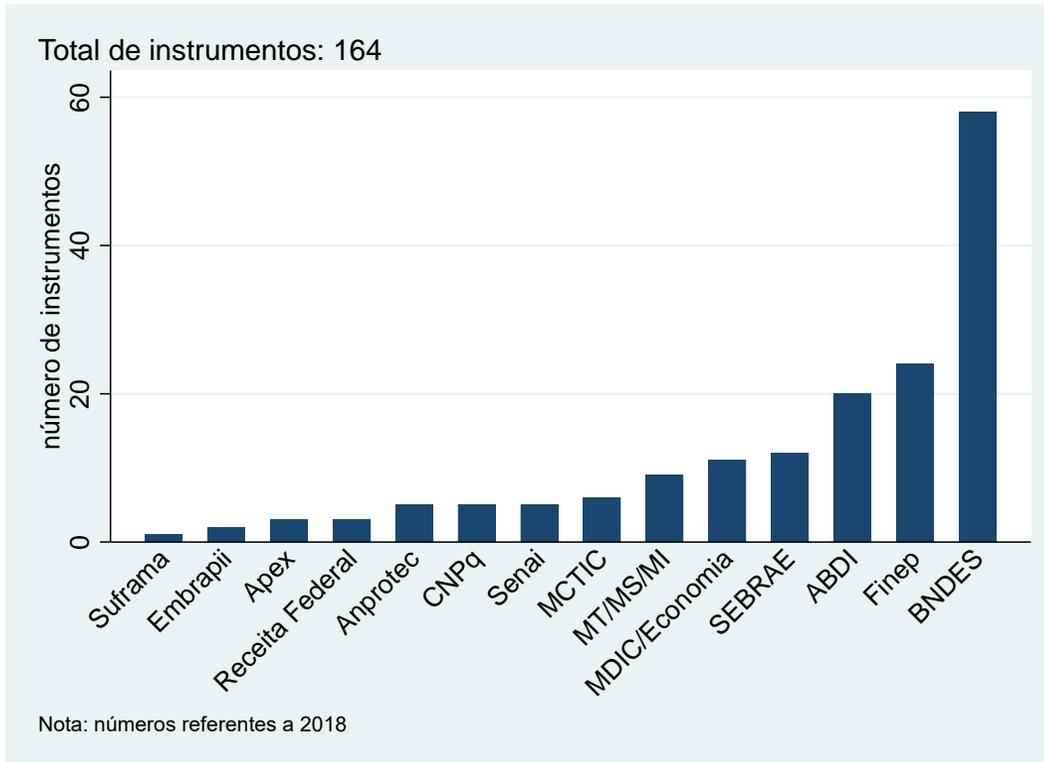


1. O instrumento como unidade de observação - estes são diferentes de programas, sendo medidas mais desagregadas – eg. um programa de governo (por exemplo, Indústria 4.0) envolve um ou vários instrumentos.
2. Vários tipos de transferência – Subsídio (gasto direto), gasto tributário (isenções) e crédito ou garantia – **nem tudo é gasto público**
3. Exclui block funding, Min. Agricultura e Embrapa
4. Inclui - ABDI, Anprotec, Apex, BNDES, CNPq, Embrapii, Finep, MCTIC, MDIC/ECONOMIA, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde e Ministério da Integração, Receita Federal, SEBRAE, Senai e Suframa.
5. Na planilha 164 instrumentos ativos em 2018, para 41 não há valores de recursos associados.
6. A transferência equivalente a R\$ 163 bilhões de reais com políticas de apoio ao setor privado, o que equivale a cerca de 2.4% do PIB.
7. Toda a análise é a partir de instrumentos a nível federal

## O apoio é feito usando principalmente gasto tributário, e crescendo



## Muitos instrumentos, e muitas agências (e quase todas fazem inovação)

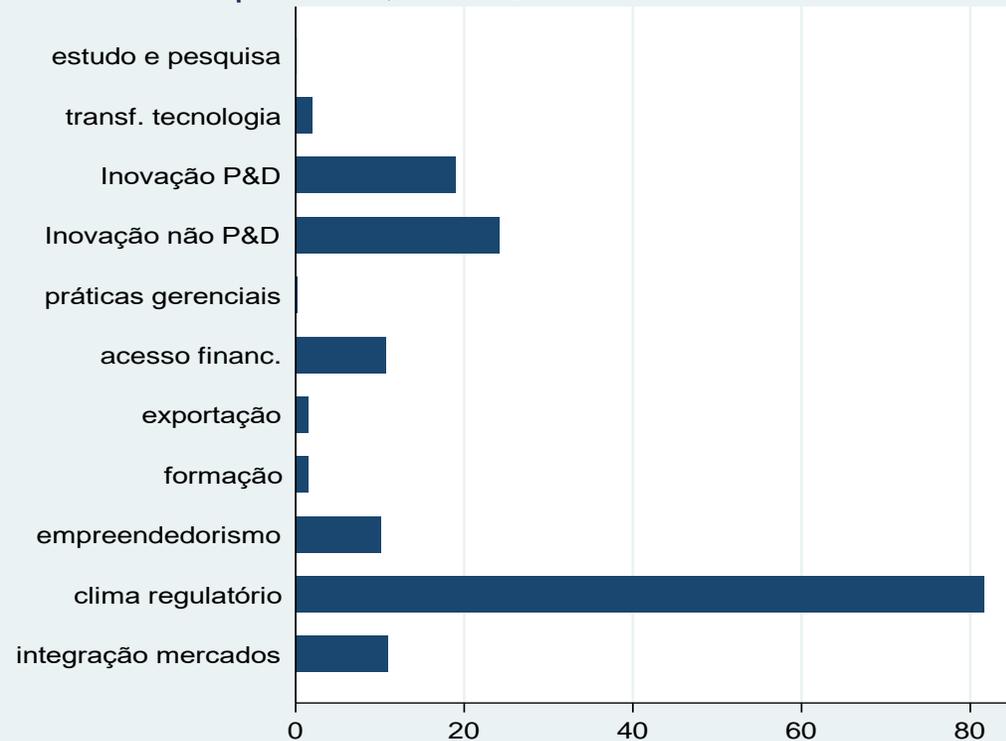


## Em teoria recursos alocados vão para clima regulatório (SIMPLES) e inovação; mas na prática apenas para elementos muito específicos destes objetivos

Porcentagem de Instrumentos

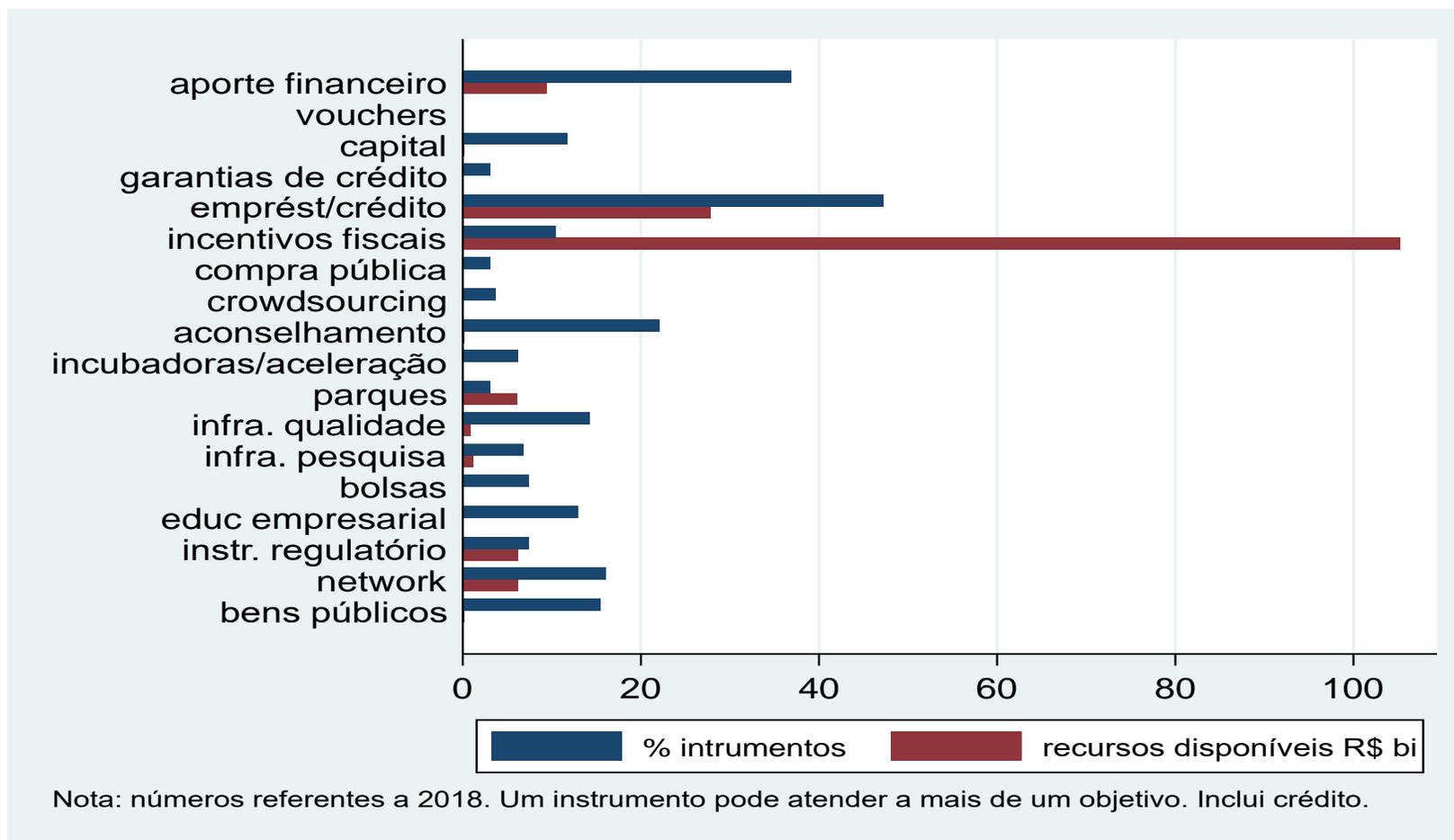


Recursos Disponíveis, em R\$ bi

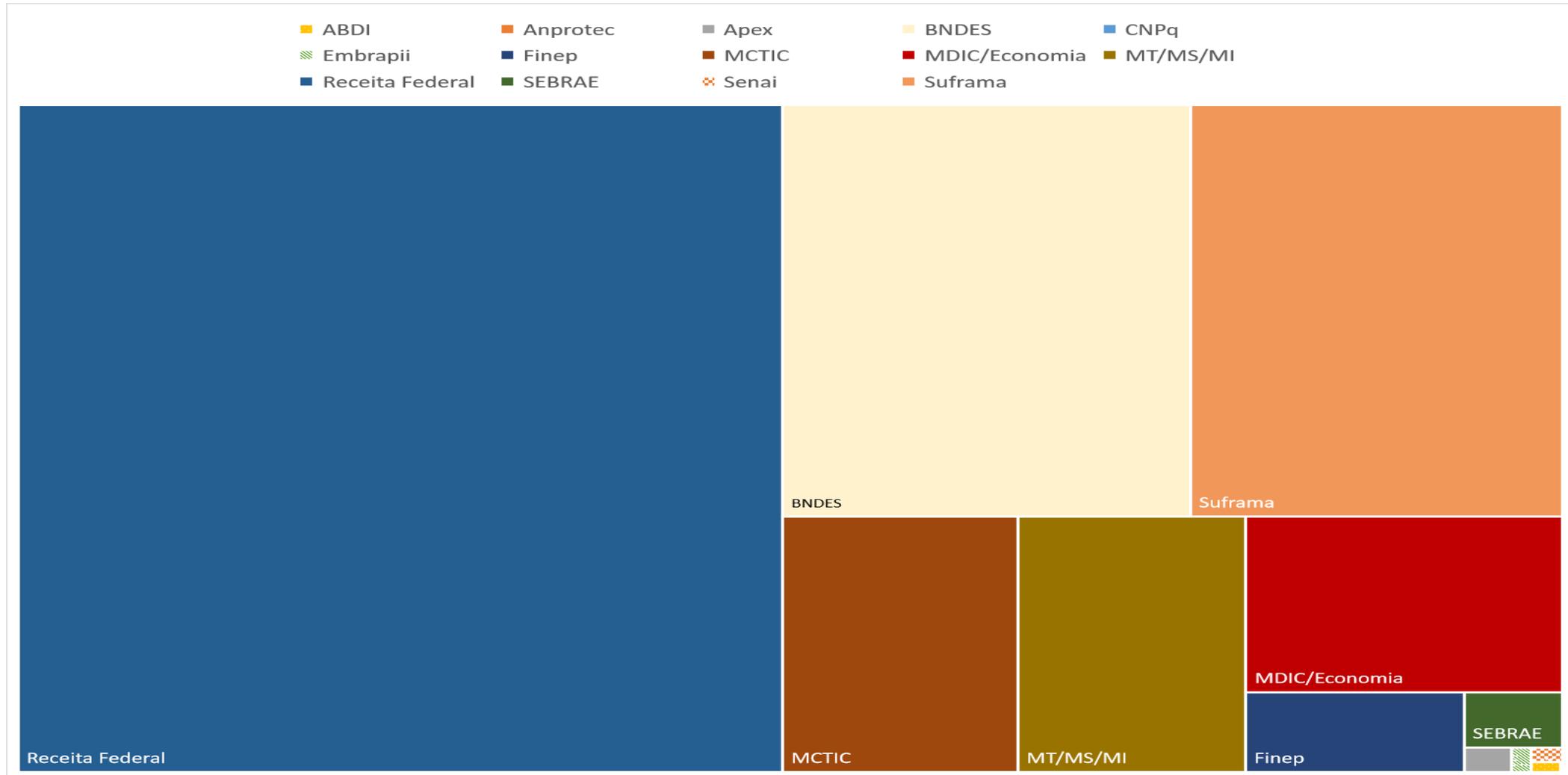


Nota: números referentes a 2018. Um instrumento pode atender a mais de um objetivo. Inclui crédito.

**Maioria dos instrumentos usam crédito e aporte financeiro, mas alta concentração de recursos em incentivos fiscais – ( Incoerência entre o mecanismo de intervenção e a falha de mercado a resolver?) – e o aporte financeiro está acabando**

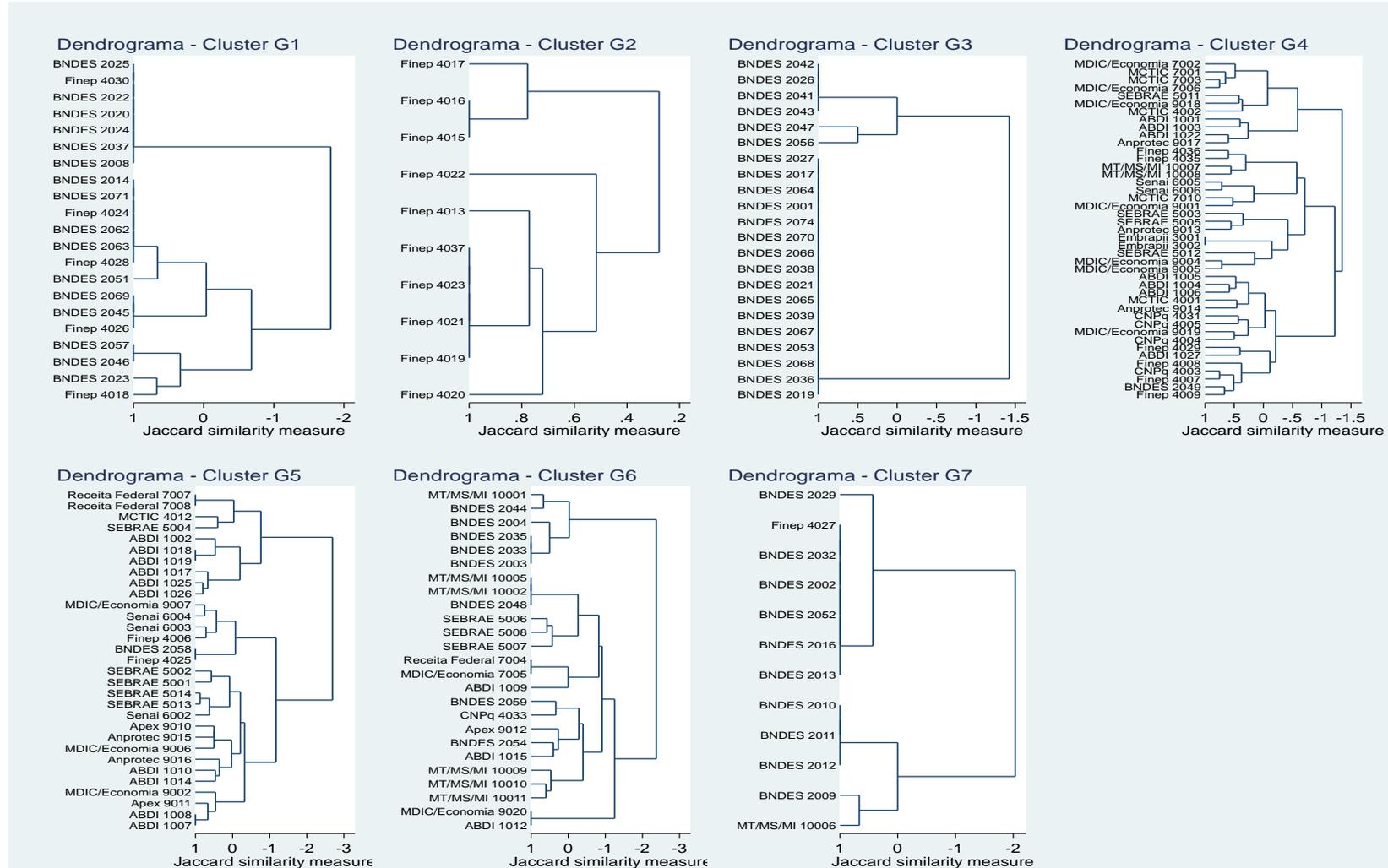


## Muitas agências e instituições com missão geral dificultam a coordenação



- 
- Instrumentos que criam redes, clusters ou facilitam informação de mercados provavelmente não precisam grandes dotações orçamentais, mas em outros casos de apoio a beneficiários não tem escala mínima. E preciso **considerar escala mínima dos instrumentos**, se não tem orçamento suficiente, melhor eliminar.
  - Um número importante de instrumentos tem orçamento muito baixo, e em alguns casos sugere falta de escala mínima para ter um efeito significativo.
  - Linhas de crédito sem demanda? – indicam que não estão bem desenhados
  - Instrumentos sem recursos em 2018: falta de gastos x falta de informação

## Algumas sobreposições que precisam de discussão (BNDES e FINEP)

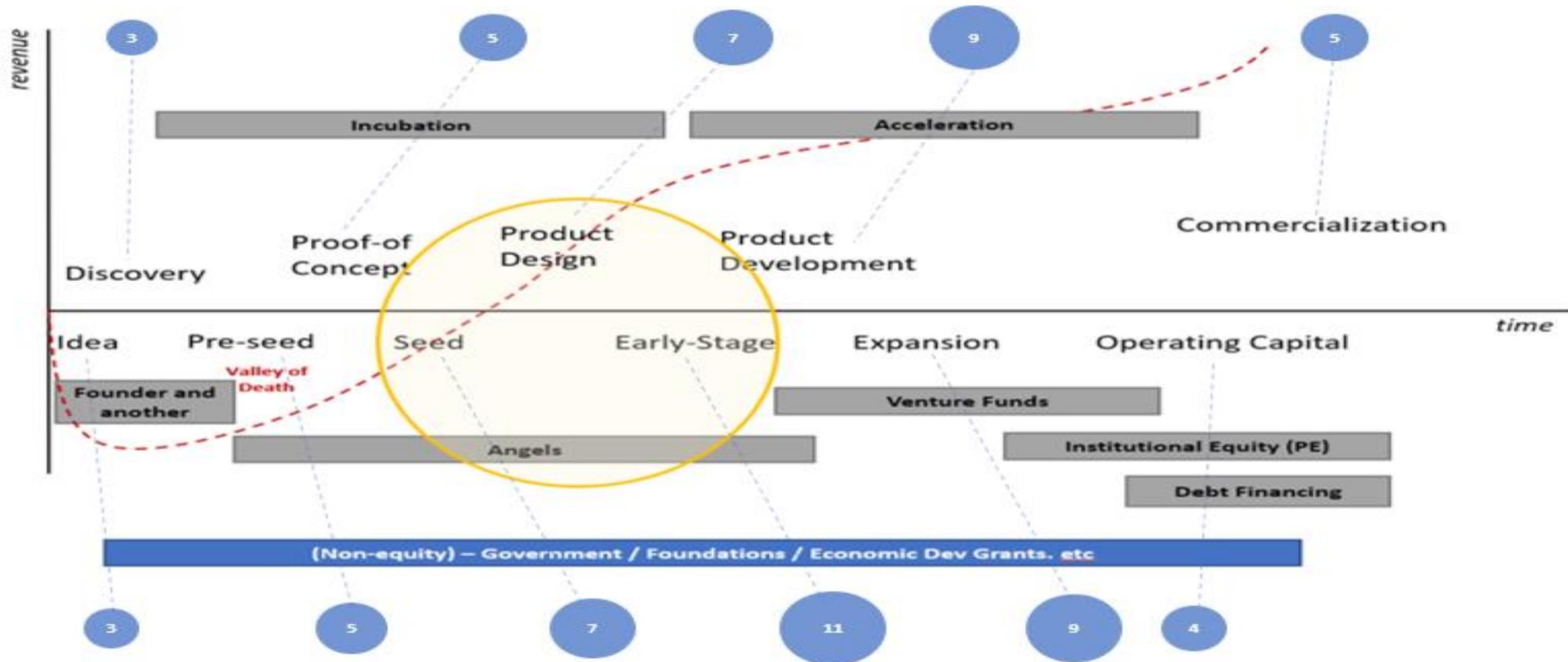


Nota: números referentes a 2018. Um instrumento pode atender a mais de um objetivo. Inclui crédito.

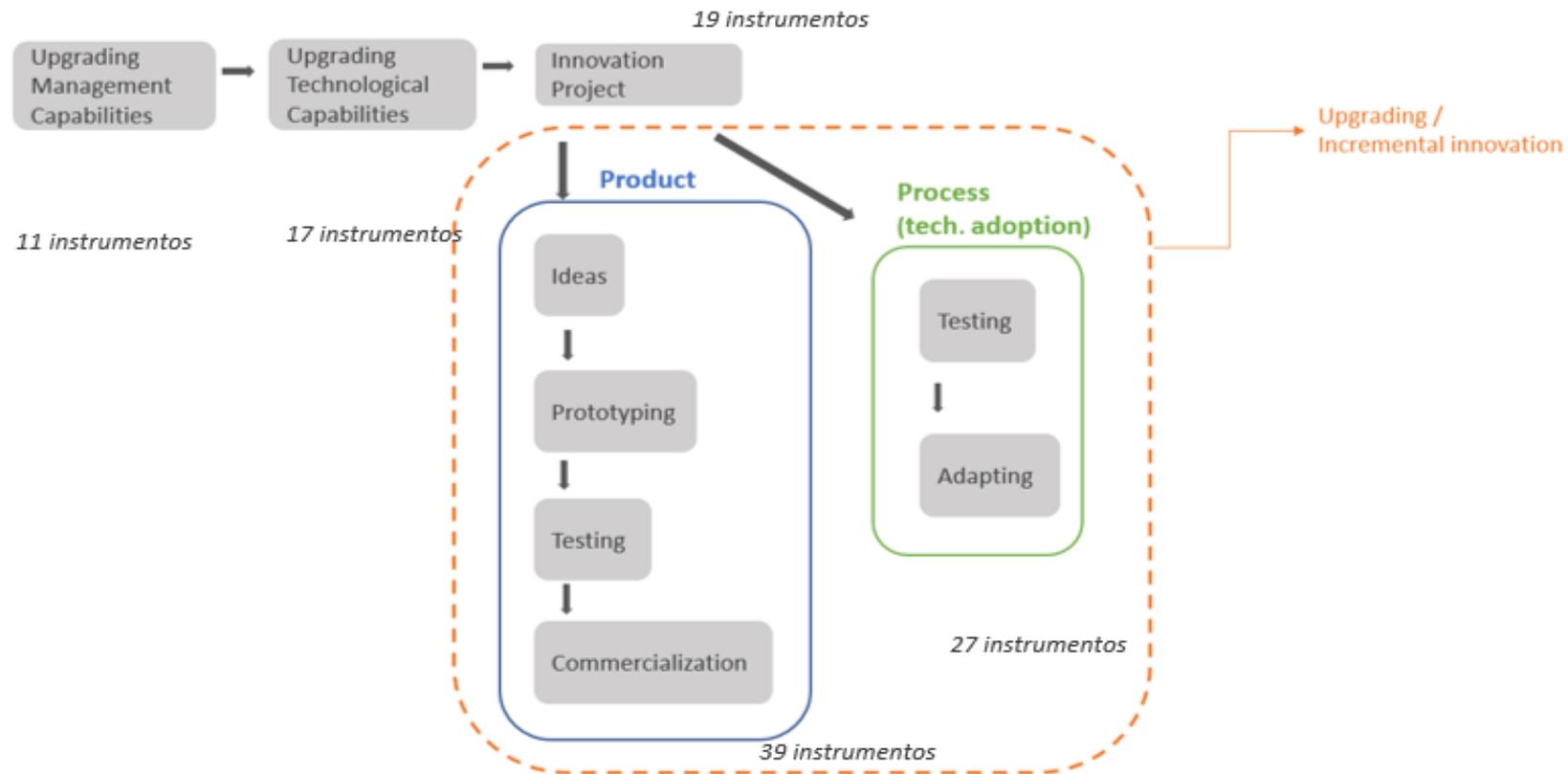
- 
- Incoerência a nível de estratégia – Qual é a estratégia de apoio ao setor privado no Brasil? Várias que vão mudando e às vezes contraditórias
    - **Incoerência: políticas de conteúdo local e política de inovação**
    - Incoerência: política comercial e produtividade
    - **Incoerência: política de inovação não integra a oferta (conhecimento) à demanda (a firma) – ênfases mais na oferta STi**
  - Resultado
    - Incoerência custo Brasil e a política de apoio ao setor privado, que fomenta o custo Brasil
    - Proliferação da agências e instituições com a sua própria agenda
    - Incoerência no uso do mecanismos de intervenção

- 
- Incoerência com as necessidades do setor privado
    - Ambiente de negócios e ecossistema: há grande recurso, mas forma de alocação é questionável, e sem impacto na formalização (SIMPLES)
    - Acesso ao crédito: mecanismo é usado de forma exagerada, mas não é claro melhora do acesso das MPMEs (de Negri et al.), e garantias poderiam ser mais eficientes para gerir o risco
    - Dinâmica das Firmas: a necessidade de mais recursos para instrumentos que de fato melhorem a qualidade e quantidade do empreendedorismo
    - Capital Humano e Mercado de Trabalho: parece haver espaço para instrumentos com mais participação do setor privado
    - Qualidade da gestão: poucos recursos alocados para uma área de grande fragilidade.
    - Exportação: poucos instrumentos e recursos para uma área de baixa performance, mas essencial para o aumento da produtividade

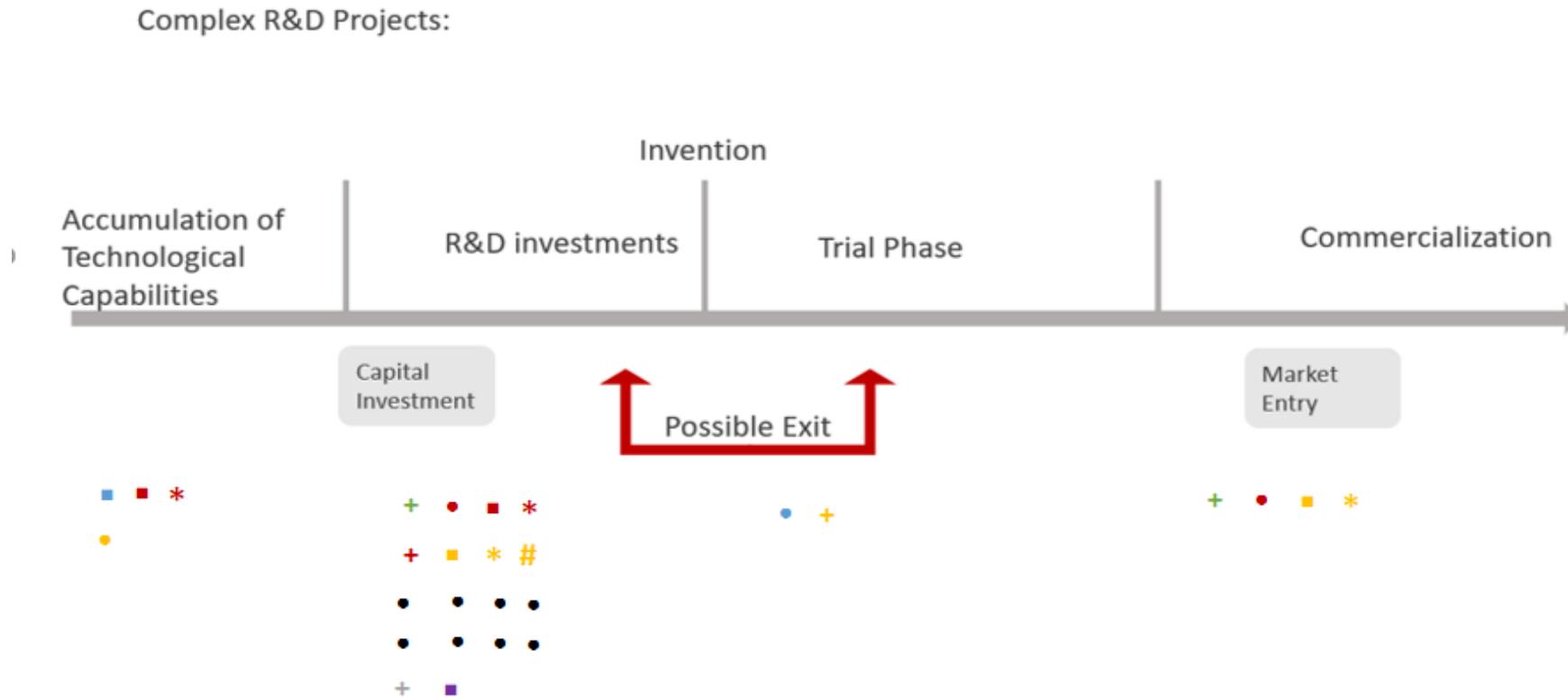
## Ciclo de vida das startups: lacuna na fase de maior risco e necessidade de maior coordenação



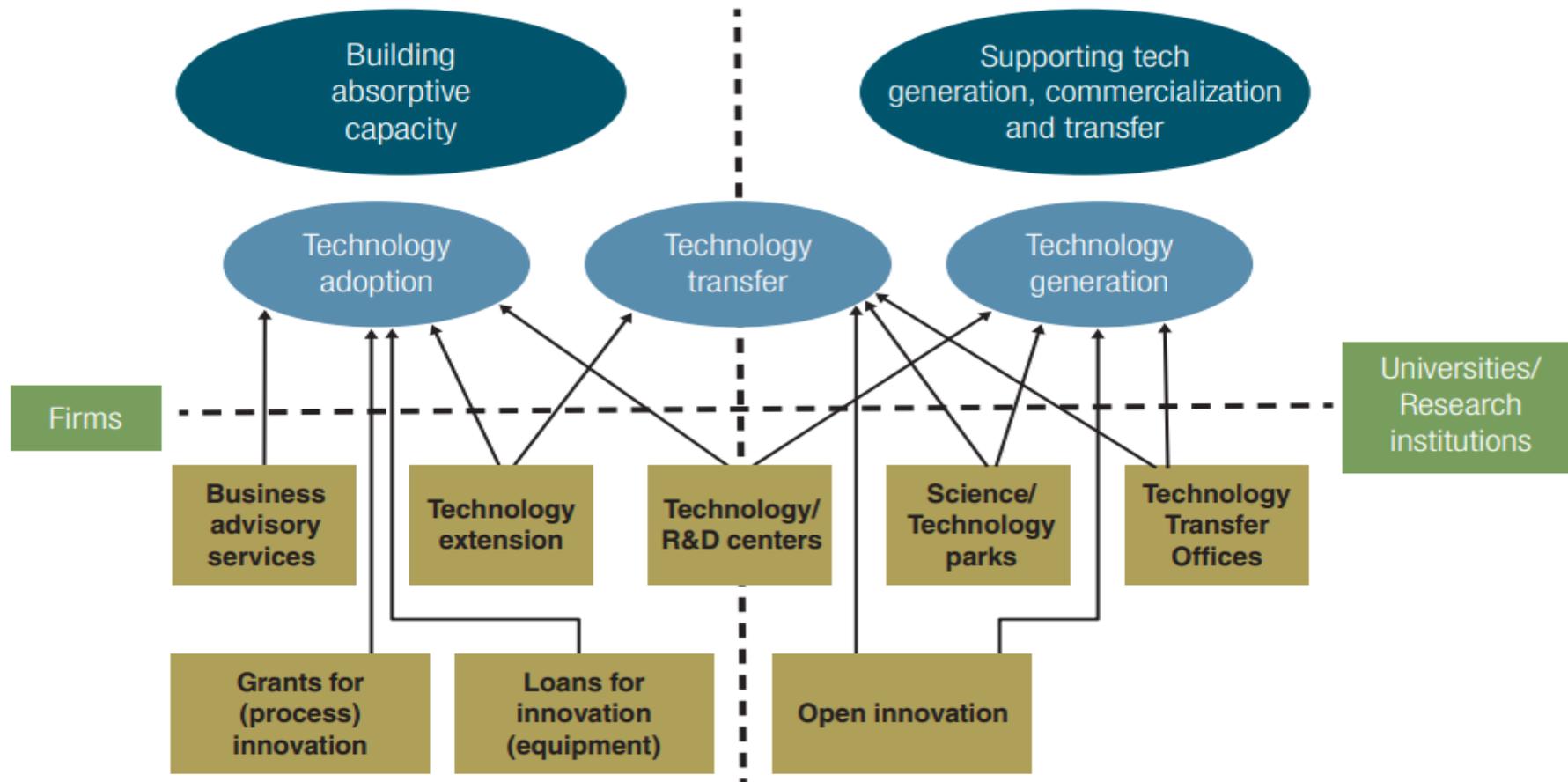
## Inovação incremental: muitos instrumentos, mas poucos recursos em termos relativos e muita concentração no final da cadeia



## Ciclo de inovação complexa: menos instrumentos, e mais concentrados na fase de investimento



## Tecnologia: É crítico fazer a integração da política tecnológica (Indústria 4.0) e de inovação



- 
- Escassa implementação de avaliações de impacto com metodologias robustas
  - Mais, escasso uso da evidência para formulação de políticas
  - Existem instrumentos com muitos recursos e sem impacto esperado
  - Há vários instrumentos com recursos abundantes e quase sem impacto – **SIMPLES (na formalização) , Lei de Informática e Fundos Setoriais** – que precisam de uma reforma urgente. Entre eles somam mais de 100 bilhões de reais em recursos.
  - Outros instrumentos também de bastantes recursos, como os Fundos Constitucionais, apresentam evidências inconclusivas.
  - Seria desejável iniciar um processo de revisão destes instrumentos, com o objetivo da sua reformulação e potencialmente o seu fechamento.



## 1. Melhora da coordenação e alinhamento de estratégias

Dado o grande número de instituições e a dificuldade na coordenação, é necessário:

- A criação de grupos de trabalho nas seguintes áreas – formalização e ambiente de negócios, **inovação e tecnologia, startups**.
- O objetivo dos grupos de trabalho e alinhamento de estratégias é evitar sobreposições, compartilhando informação de beneficiários e integrando instrumentos.

## 2. Racionalização de instrumentos de apoio

- É urgente uma racionalização de instrumentos baseada no uso de evidências e uma avaliação dos mecanismos de intervenção usados, especialmente em relação aos incentivos fiscais.
- É preciso a revisão da Lei de Informática – já em curso –, do SIMPLES – em paralelo com as medidas de melhora do ambiente de negócios e reforma tributária -, e dos fundos setoriais.
- É necessário reavaliar os incentivos fiscais – já em curso – baseado em impacto, adequação com a falha de mercado a resolver e custo fiscal.
- Também seria importante neste exercício avaliar a introdução de novos instrumentos como vouchers ou subsídios potencialmente reembolsáveis.

## A Practitioner's Guide to Innovation Policy



Instruments to Build Firm Capabilities and Accelerate Technological Catch-Up in Developing Countries

Xavier Cirera, Jaime Frías, Justin Hill, and Yanchao Li

**TABLE 3.5 Common Innovation Problems and Potential Policy Solutions**

Innovation problem	Instrument	What for?
1. Low general innovation performance due to low capabilities	Business advisory services Technology extension services National quality infrastructure Supplier development programs Clusters/networks Vouchers	Capabilities building (management) Capabilities building (technology) Quality and standards Capabilities building (management); Quality and standards Collaboration Collaboration
2. Use of old and outdated technology/ low technology adoption	Business advisory services Technology extension services Technology centers Loans Grants	Capabilities building (technology) Capabilities building (technology) and transfer Capabilities building (technology) and transfer Finance Finance and appropriation
3. Weakness in technology generation and commercialization	Technology transfer offices Technology centers Technology extension services	Technology transfer Capabilities building (technology) and transfer Capabilities building (technology) and transfer
4. Low number of young innovative ventures	Incubators (business advisory services) Accelerators Equity	Capabilities building Capabilities building and scale up Finance and scale up
5. Lack of collaboration leading to poor quality business innovation	Clusters/networks Vouchers Grants Technology transfer instruments	Coordination and mindset Mindset and incentives Incentives and finance University-industry
6. Suboptimal investment in R&D	Grants Loans Tax incentives	Finance and appropriation Finance Incentives and appropriation



**THE WORLD BANK**

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP