

As políticas de apoio à inovação têm funcionado no Brasil?

Maurício Canêdo Pinheiro

Pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE

Após alguns anos variando entre estagnação e leve redução, os gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como proporção do PIB têm aumentado consistentemente no Brasil desde meados da década passada. O Brasil investe aproximadamente 1,2% do PIB em P&D. Se não chega a ser um desempenho brilhante, está longe de ser um fracasso. Trata-se de percentual próximo ao de alguns países mais desenvolvidos, como Espanha e Itália, e muito superior aos dos países da América Latina.

A comparação com os países mais ativos nessa área mostra que, no caso brasileiro, são os investimentos privados em P&D que ainda são modestos e precisam ser aumentados. Nesse sentido, o governo se tornou mais ativo no apoio à inovação nos últimos anos. A título de ilustração, praticamente todo o incremento do esforço brasileiro em P&D foi resultado de aumento do financiamento pelo setor público. Dados da Pesquisa de Inovação (Pintec) do IBGE apontam que entre 2000 e 2011 a porcentagem de empresas industriais contempladas com algum tipo de política pública de fomento à inovação aumentou de 5,3% para



12,4%. Os recursos disponíveis para o financiamento à inovação (inclusive com uma maior participação do BNDES), bem como os incentivos fiscais às atividades de P&D também cresceram a olhos vistos.¹

A propósito, o Brasil possui um conjunto bastante abrangente de ferramentas de políticas públicas de fo-

mento à inovação. Obviamente, elas não estão isentas de falhas e podem ser melhoradas (inclusive com relação à coordenação entre as várias ferramentas de política pública). No entanto, levando em consideração as evidências disponíveis na literatura da área, de todas as iniciativas de política industrial no Brasil, aparentemente a política de inovação é uma das mais bem desenhadas.²

No entanto, dado o esforço em termos de políticas públicas de apoio às atividades inovativas colocadas em prática nos últimos anos, o avanço foi bastante modesto. Houve melhoras em alguns indicadores de esforço inovativo, mas o resultado em termos de incremento do número de empresas que fazem inovação foi modesto. Neste ponto cabe salientar que boa parte da inovação no âmbito das empresas industriais – no Brasil e no resto do mundo – prescinde de atividades de P&D. Há um universo não desprezível de empresas que não são capazes de deslocar a fronteira tecnológica, mas que conseguem inovar pela adaptação e combinação de tecnologias existentes. Neste caso, as evidências brasileiras indicam que, para as empresas, a ativi-

dade inovativa mais importante (e na qual são dispendidos mais recursos) tem sido a compra de máquinas e equipamentos. Na verdade, mesmo para as empresas maiores, nas quais a atividade de P&D é mais disseminada, a compra de bens de capital se mostra muito relevante.

Este fato ganha mais relevo à luz da evidência de que a importação de bens de capital é um importante canal de absorção de tecnologia. Tanto que a relevância deste aspecto no desenvolvimento dos países do Leste Asiático, apontados como casos de sucesso de políticas industriais e de apoio à inovação, é enfatizada por vários autores. Na mesma linha, as evidências indicam que a redução de tarifas para bens de capital e insumos intermediários é o canal mais importante pelo qual a abertura comercial recente tem gerado aumentos na taxa de crescimento dos países.³ E as evidências específicas para o Brasil também apontam nessa direção.⁴ Entretanto, o Brasil é um dos países mais fechados do mundo, em especial no que diz respeito a máquinas e equipamentos. Não apenas a penetração das importações em bens de capital é baixa no Brasil na comparação com outros países, como caiu entre 2001 e 2011.⁵

Esse panorama é, em parte, herança de políticas industriais voltadas para o fomento da indústria doméstica em virtualmente todos os elos da cadeia produtiva e do modelo de substituição (não competitiva) de importações. No entanto, após interregno de alguns anos, chama a atenção o recente e gradativo aumento de políticas industriais que tendem a aprofundar este modelo de desenvolvimento autárquico, no

Entre 2000 e 2011 a
porcentagem de empresas
industriais contempladas
com políticas públicas
de fomento à inovação
aumentou de 5,3%
para 12,4%

qual insumos intermediários e bens de capital são fortemente protegidos da competição internacional.

Nesse sentido, há uma contradição entre a política de inovação e boa parte das demais iniciativas de política industrial, principalmente porque estas últimas têm tido um viés cada vez mais protecionista nos últimos anos. As empresas não inovam por acaso, mas para obter vantagens sobre seus concorrentes e aumentar seus lucros. Mesmo que o custo do investimento em inovação caia como resultado das políticas públicas de apoio a essa atividade – e os dados da Pintec parecem indicar que isso de fato ocorreu – se as empresas brasileiras não enxergarem benefícios significativos na atividade, não aumentarão significativamente o esforço inovativo.

Ou seja, não basta reduzir o custo. É preciso também aumentar o benefício percebido pelas empresas com a inovação. E, nesse sentido, a competição é provavelmente uma das ferramentas mais poderosas

para alcançar esse objetivo. Uma das principais alavancas do investimento em inovação é a pressão competitiva exercida pelos concorrentes.

Obviamente não se está negando a importância de políticas públicas de fomento à inovação, tampouco ignorando que há outros fatores que influenciaram os resultados recentes destas políticas. Mas ao isolar as empresas brasileiras da competição internacional e ao aumentar o custo do acesso a bens de capital importados e, portanto, reduzir a possibilidade de absorção de novas tecnologias pela compra de máquinas e equipamentos, boa parte da recente política industrial tem jogado contra a inovação no âmbito das empresas. ■

¹Por exemplo, entre 2005 (ano imediatamente anterior à entrada em vigor da Lei do Bem) e 2014 os incentivos fiscais para atividades de P&D cresceram aproximadamente 1,7 vez mais do que o PIB.

²As evidências apontam que a maioria dos programas de apoio à inovação – a principal exceção é a Lei de Informática – gera incremento no esforço de inovação das empresas. Para mais detalhes ver CANÊDO-PINHEIRO, M. Inovação no Brasil: panorama geral, diagnóstico e sugestões de política. In: VELOSO, F.A.A.; PEREIRA, L.V.; BINGWEN, Z. (Orgs.). *Armadilha da renda média: visões do Brasil e da China*. Rio de Janeiro: FGV, p. 81-106, v. 1, 2013.

³Ver, por exemplo, ESTEVADEORDAL, A.; TAYLOR, A.M. Is the Washington Consensus dead? Growth, openness, and the great liberalization, 1970s–2000s. *Review of Economics and Statistics*, v. 95, p. 1669-1690, 2013.

⁴A este respeito ver ARAÚJO, S.; FLAIG, D. Quantifying the effects of trade liberalisation in Brazil. A computable general equilibrium model (CGE) simulation. *OECD Economics Department Working Papers*, n. 1295, 2016.

⁵Ver CANÊDO-PINHEIRO, M. Abertura, inserção nas cadeias globais de valor e a política industrial brasileira. *Dossiê Cebri*, Edição Especial, v. 2, ano 13, p. 34-39, 2014.