Caseta 1. Recursul recent la măsuri de politică industrială – câteva coordonate

Politica industrială a căpătat o importanță tot mai mare în perioada recentă, această abordare numărându-se printre metodele utilizate de autorități pentru a adresa suita de șocuri negative manifestate în ultimii ani. Prezenta casetă își propune să realizeze o scurtă trecere în revistă a caracteristicilor politicii industriale, precum și a măsurilor de acest tip care au fost implementate în ultima perioadă la nivel internațional și pe plan intern.

Noțiuni teoretice

Din perspectivă conceptuală, politica industrială se referă la acele decizii administrative care urmăresc transformarea structurii activității economice în scopul atingerii anumitor obiective pe termen lung (Juhász, Lane și Rodrik, 2023)[1]. De regulă, acestea din urmă vizează stimularea productivității, a creșterii economice și a dezvoltării prin inovare, însă recent pare să fie alocată o importanță tot mai ridicată diversificării și rezilienței lanțurilor de aprovizionare, precum și menținerii supremației tehnologice. Inițial, politica industrială se referea doar la susținerea industriei, dar ulterior semnificația sintagmei s-a extins, putând să vizeze oricare alt sector economic.

Literatura de specialitate evidențiază faptul că justificările pentru utilizarea politicii industriale pot fi, în esență, grupate în două categorii. Mai întâi, ar fi vorba despre situațiile în care funcționarea liberă a pieței nu oferă rezultate optime din perspectivă socială, conform evaluării autorităților, care intervin pentru crearea unor externalități pozitive. În acest sens, un exemplu clasic este dat de argumentele în sensul susținerii unor sectoare economice aflate în stadiu incipient de dezvoltare, care au potențialul de a deveni foarte productive sau de a genera importante efecte de antrenare asupra altor domenii de activitate (*the infant industry argument*). În absența intervenției autorităților naționale, aceste sectoare rămân cronic subdimensionate prin raportare la cele din țările care sunt lideri de piață; în schimb, cu susținere, acestea pot ajunge la dimensiunea care le va permite să beneficieze de randamente la scară și să devină competitive, evoluția aducând beneficii economiei locale în ansamblul său. Un alt exemplu, poate mai relevant pentru perioada recentă, se referă la un anumit tip de configurare a lanțurilor de aprovizionare pentru un operator economic local, care se bazează foarte mult pe importuri pentru a-și minimiza costurile. Astfel, blocajele logistice internaționale pot conduce la deficite de ofertă pe piața locală, ceea ce, pentru anumite produse, poate avea consecințe serioase la nivel agregat.

A doua categorie de intervenții de politică industrială vizează oferirea de bunuri publice, într-o manieră direcționată – ar putea fi vorba despre îmbunătățirea infrastructurii într-o anumită zonă geografică, demers motivat de susținerea unei activități economice desfășurate în locul respectiv.

[1] În mod echivalent, Evenett *et al.* (2024) discută despre intervenții guvernamentale țintite, care au rolul de a susține anumite firme, sectoare sau activități economice autohtone ca reprezentând măsuri de politică industrială – aceste măsuri conduc, în ultimă instanță, la reconfigurări de factură structurală.

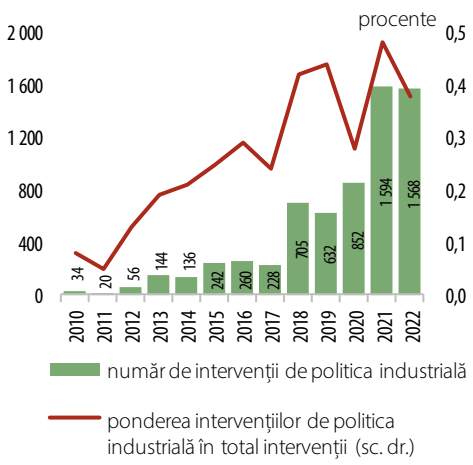
Bineînțeles, întrebarea-cheie vizează măsura în care politica industrială funcționează, livrând acele externalități pozitive și îndeplinindu-și obiectivele sau, dimpotrivă, se transformă în povară pentru finanțele publice și are efecte benefice mai degrabă limitate. Dezbaterile din literatura de specialitate nu au ajuns încă în punctul în care să favorizeze clar tabăra susținătorilor sau pe cea adversă, fiind, de multă vreme, blocate într-o poziție de relativă egalitate (Irwin, 2023). Din perspectivă teoretică, au fost fundamentate modele care oferă susținere politicii industriale (Harrison și Rodríguez-Clare, 2010, cuprinde o discuție în acest sens), însă rezultatele acestora sunt implicit dependente de ipotezele de la care s-a pornit. Dacă se operează într-un mediu instituțional fragil, va crește probabilitatea de avantajare a unor entități a căror susținere nu este justificată prin prisma politicii industriale, astfel încât beneficiul net al intervenției la nivel agregat va fi negativ (FMI, 2024). La rândul său, asimetria informațională limitează perspectivele favorabile ale intervenției autorităților – acestea nu sunt la fel de bine informate despre situația dintr-un anumit domeniu prin comparație cu firmele, care pot căuta să influențeze decidenții de politici economice pentru propriul beneficiu și nu neapărat pentru cel de la nivelul economiei în ansamblul său. În același timp, fenomene în spiritul Criticii lui Lucas – relațiile din economie sau comportamentul operatorilor economici după modificările aduse de autorități (în noul regim de politică economică) nu sunt neapărat similare cu cele *ex ante*, astfel încât parametrii care figurează în analizele cost-beneficiu se pot modifica – au potențialul de a conduce la evoluții contraproductive, în măsura în care nu sunt luate în considerare.

Literatura de specialitate face referire la două modalități de evaluare a oportunității și eficacității măsurilor de politică industrială (Kemp, 1960, Harrison și Rodríguez-Clare, 2010, respectiv Bown, 2023). Prima, propusă de J. S. Mill, se concentrează asupra domeniului de activitate care a făcut obiectul stimulentelor și consideră că rezultatul politicii de susținere este pozitiv dacă, după întreruperea acesteia, sectorul rămâne competitiv. Cea de a doua, formulată ulterior de C. F. Bastable, adaugă o nouă condiție, care impune ca beneficiile nete cumulate ale măsurii de protecție să fie superioare costurilor asociate implementării. Împreună, cele două condiționalități sunt cunoscute ca testul Mill-Bastable, intervenția fiind justificată doar în cazul îndeplinirii ambelor cerințe.

Evoluții la nivel internațional

Semnalele din piață indică o creștere a apetitului pentru politica industrială în ultimii ani la nivel internațional, din motive precum asigurarea rezilienței lanțurilor de aprovizionare cu produse considerate esențiale, gestionarea fragmentării geoeconomice, reducerea emisiilor de carbon etc. Cu toate acestea, identificarea cu precizie a unor evoluții este îngreunată de absența unui indicator specific (spre deosebire, de exemplu, de fenomenul globalizării, care poate fi urmărit, în linii mari, prin analiza traiectoriei raportului dintre comerțul global și PIB global); de altfel, cea mai mare parte a literaturii de specialitate cuprinde studii de caz. Dezideratul amintit reclamă, în esență, colectarea actelor normative de natură economică de la nivelul unui număr reprezentativ de jurisdicții și clasificarea lor pe baza unor criterii în linie cu definiția politicii industriale. În acest sens, lucrări recente precum Juhász *et al.* (2023), Juhász, Lane și Rodrik (2023) sau Evenett *et al.*

(2024) utilizează *Global Trade Alert* – o colecție extinsă de informații privind măsurile unilaterale cu efect negativ asupra intereselor comerciale străine[2], adoptate de unele state începând cu luna noiembrie 2008 – și extrag din această bază de date măsurile de politică industrială.



Sursa: Juhász, Lane și Rodrik (2023)

Grafic A
Trendul ascendent al politicii industriale

Primele două studii menționate anterior utilizează tehnici statistice de clasificare, obținând o serie de timp a numărului de măsuri de acest tip (Grafic A). Rezultatele indică faptul că recursul la politică industrială s-a plasat în parametri relativ stabili în anii de după criza financiară din 2008, dar începând cu 2018 a avut loc o intensificare a fenomenului. În același timp, este surprinsă o modificare a profilului intervenției prin comparație cu ceea ce ar putea fi considerată drept o abordare clasică, și anume măsuri introduse de state în curs de dezvoltare (în general, modificări de tarife vamale), care țintesc sectoare în care se dorește dobândirea unui avantaj competitiv. Astfel, în ultimii ani, statele dezvoltate au apelat într-o măsură extinsă la politici industriale, setul de instrumente utilizate a fost cuprinzător (împrumuturi de stat, granturi, garanții, asistență financiară etc.), iar multe dintre sectoarele beneficiare aveau deja avantaj competitiv.

Evenett *et al.* (2024) derulează un exercițiu care se concentrează asupra perioadei recente[3], ajungând la unele concluzii similare. Astfel, unul dintre motivele pentru care statele dezvoltate[4] utilizează intens politica industrială se referă la implementarea prevederilor care urmăresc obiective de natura prevenirii schimbărilor climatice, preocupare care se regăsește în mai mică măsură în cazul statelor emergente (Grafic B). Totodată, țările dezvoltate dispun de resurse net superioare celor ale statelor în curs de dezvoltare, subvențiile ocupând un loc mai important în cadrul mixului de instrumente folosite (Grafic C). În același timp, stimularea sectoarelor care dețin deja avantaj competitiv reflectă dorința de menținere a acestuia, eventual întreținută de acțiunea grupurilor de lobby.

Totuși, dincolo de aceste motivații, autorii pun în evidență un comportament de retorsiune, măsurile vizând sectoare în care alte state au intervenit în trecut.

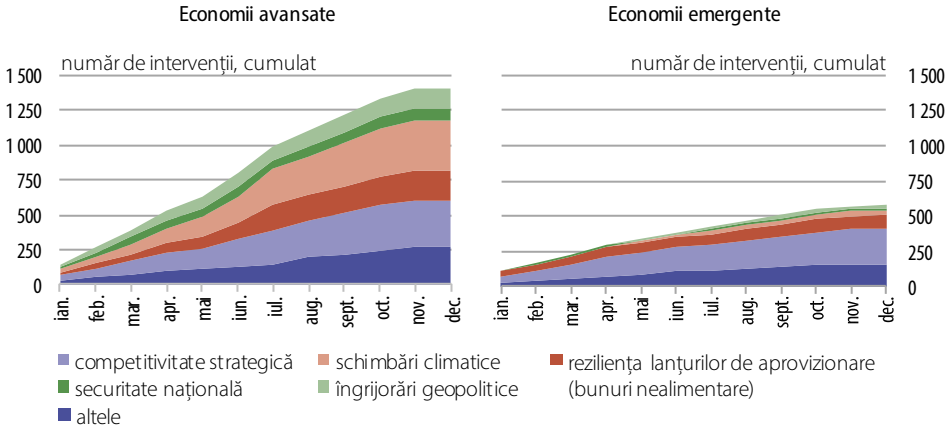
Acțiunile de politică industrială din ultimii ani au dat naștere unor controverse. Unele decizii sunt în mai mică măsură de natură a genera polemici: de exemplu, obiectivul de limitare a emisiilor de carbon și abordarea problemei schimbărilor climatice întrunesc consens pe plan internațional, la nivel de angajament, iar la nivel operațional, necesitatea unor demersuri precum izolarea energetică a clădirilor sau extinderea rețelei de stații de reîncărcare a autovehiculelor electrice

2 Referitoare la comerțul internațional, investițiile străine sau forța de muncă.

3 Studiul are în vedere măsuri de politică industrială anunțate/implementate începând cu ianuarie 2023. Marea majoritate a acestor măsuri (circa 80 la sută) se concretizează în deviații de la mecanismele pieței libere. Cu toate acestea, și măsurile care acționează în sensul liberalizării pot oferi susținere politicii industriale (de exemplu, scutirea de la plata taxelor vamale pentru unele inputuri importate, care sunt necesare pentru un anumit sector local).

4 Grup constituit conform clasificării FMI.

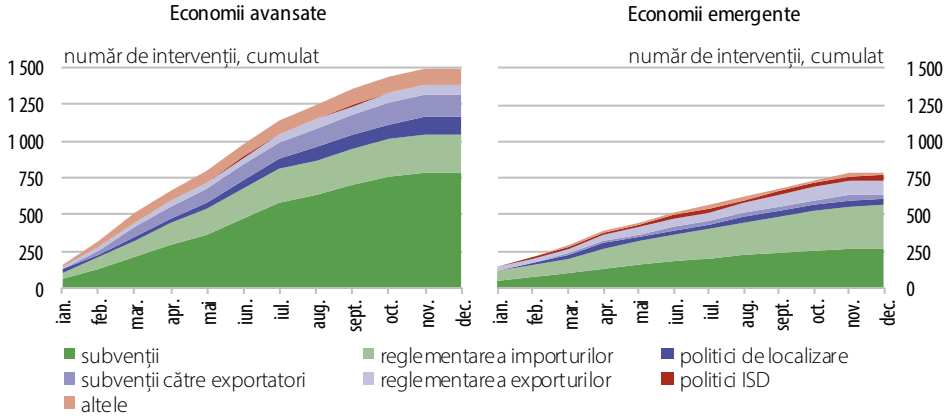
este puțin contestată. În schimb, configurarea flotei vehiculelor de acest tip este o chestiune mai complexă, cel puțin din perspectiva statelor europene, care se confruntă cu alegeri ale căror consecințe sunt cât se poate de serioase. Astfel, o eventuală opțiune pentru importurile mai ieftine din China, puternic subvenționate, ar putea echivala cu subminarea industriei europene de profil.



Grafic B
Politicile industriale implementate pe parcursul anului 2023 (motivația implementării)

Nată: A fost luată în considerare data implementării fiecărei măsuri.

Sursa: baza de date NIPO, Evenett *et al.* (2024)



Grafic C
Politicile industriale implementate pe parcursul anului 2023 (instrument utilizat)

Nată: Categoria „Subvenții" nu le include și pe cele destinate exportatorilor, care sunt grupate într-o categorie separată. A fost luată în considerare data implementării fiecărei măsuri.

Sursa: baza de date NIPO, Evenett *et al.* (2024)

Competitivitatea Chinei în sfera electromobilității are la bază includerea sectorului sub umbrela politicii industriale[5], alături de alte șase industrii incipiente considerate strategice – conservarea energiei și protecția mediului, tehnologia informației de nouă generație, domenii industriale asociate biologiei, realizarea echipamentelor de nivel înalt, industria energetică de nouă generație și industria materialelor de nouă generație – în toate aceste domenii fiind acordate stimulente masive (Xiao, Kuan și Zhiguo, 2022). De exemplu, subvențiile acordate cumpărătorilor au fost generoase, sumele oferite de autoritățile centrale și de cele locale acoperind, în medie, aproape 26 la sută din prețul de producție al unui vehicul electric în perioada 2015-2018 (pe un eșantion de 150 de orașe; Shanjun *et al.*, 2020).

5 *Decizia de accelerare a promovării și dezvoltării industriilor emergente strategice de către Consiliul de Stat* (2010), document considerat a marca debutul unui cadru comprehensiv de politică industrială în China (Xiao, Kuan și Zhiguo, 2022).

Politica stimulativă a favorizat creșterea capacităților de producție și perfecționarea proceselor industriale – Bown (2023) amintește rezultate notabile în acest sens în cazul producției de baterii electrice, deși o contribuție în acest sens a avut-o și faptul că unele tehnologii au devenit disponibile; Shanjun *et al.*, 2020 observă că momentul în care unele patente ale Tesla au fost făcute publice coincide în linii mari cu momentul apariției pe piață a unor importanți producători chinezi.

Alternativ, statele europene pot opta pentru susținerea producției interne, demers care, dacă va fi realizat cu ajutorul politicii vamale, poate tensiona relația cu China (iar pentru unele firme europene, piața respectivă este importantă). În acest caz, propriii consumatori s-ar confrunta cu prețuri mai mari sau, alternativ, diferența de preț față de nivelul anterior introducerii măsurii protecționiste ar putea fi acoperită de bugetul de stat, cu consecința deloc neglijabilă a majorării deficitului fiscal și a datoriei publice.

Evoluții pe plan local

În perioada recentă, orientarea României către politica industrială se aliniază, dintr-o anumită perspectivă, abordărilor la nivel comunitar, în sensul în care preocupările UE referitoare la accelerarea tranziției verzi au fost transpuse în Planul Național de Redresare și Reziliență, ale cărui alocări vizează, într-o proporție consistentă, economia verde.

Dincolo de acest aspect, autoritățile autohtone continuă sprijinirea altor activități economice. Astfel, una dintre cele mai longevive practici de acest tip a urmărit susținerea sectorului IT. În anul 2001, ca urmare a nivelului redus al câștigurilor salariale nete, ce încurajau tendința de emigrare, guvernul a introdus scutirea programatorilor de la plata impozitului pe venit, măsură extinsă ulterior, în 2013, pentru mai multe categorii de angajați din cadrul ramurii. Manelici și Pantea (2021) sugerează că această politică a fost eficientă în sprijinirea dezvoltării industriei IT, beneficiile reflectându-se și asupra domeniilor care utilizează intensiv inputuri de această natură. În prezent, industria IT&C deține o contribuție importantă la formarea produsului intern brut (de la 4,9 la sută în anul 2000, ponderea în PIB a valorii adăugate brute a componentei „Informații și comunicații" a urcat la 7,1 la sută în 2023), și, în același timp, un aport esențial la balanța contului curent (45 la sută din exporturile nete de servicii în 2023). Totuși, măsura introdusă în vederea stimulării sectorului a rămas în vigoare timp de peste două decenii, iar bugetul de stat a fost privat de o sursă consistentă de venit o lungă perioadă după ce au început să fie observate beneficiile intervenției.

Noi măsuri de politică industrială, de tipul oferirii unor facilități fiscale (scutiri de la plata impozitului pe venit, respectiv reducerea/scutirea de la plata contribuțiilor sociale obligatorii), au fost introduse în 2019 în sectorul construcțiilor și în 2022 în industria agroalimentară. Ulterior, ambele sectoare au înregistrat o îmbunătățire a ratei anuale de creștere a efectivului de salariați și a producției. Cu toate acestea, situația precară a finanțelor publice a impus diminuarea semnificativă a facilităților

fiscale începând cu finele anului 2023. Decizia autorităţilor sugerează că, cel puţin în prezent, acest tip de intervenţie de politică industrială nu bifează testul Bastable.

Concluzii

De-a lungul timpului, politicile industriale au fost modelate în funcţie de schimbările economice, tehnologice şi sociale apărute, decidenţii politici fiind nevoiţi să se adapteze constant la noile coordonate ale cadrului macroeconomic. Intervenţia statului în economie a rămas un subiect intens dezbătut în literatura de specialitate, existând argumente atât în favoarea, cât şi împotriva acesteia. Sprijinirea sectoarelor strategice şi/sau emergente poate crea externalităţi pozitive care justifică politica de implicare. Totuşi, resursele financiare necesare implementării măsurilor de politică industrială pot fi consistente şi nesustenabile pe termen lung, întreţinând creşteri ale deficitului bugetar şi ale datoriei publice, care ar fi de evitat mai ales în cazul ţărilor cu o situaţie fiscală fragilă. În plus, recursul intens la politică industrială are potenţialul de a degrada mediul economic internaţional, în sensul unor deteriorări din perspectiva frontierei posibilităţilor de producţie şi al întreţinerii unor tensiuni geopolitice, cu toate că, într-o oarecare măsură, statele şi-au asumat aceste consecinţe negative – oferind uneori explicaţia că acţionează în sensul salvgardării siguranţei naţionale sau, pur şi simplu, reacţionând la decizii similare ale competitorilor, într-o logică a escaladării.

În acest context în care aspecte precum reziliența sau siguranţa naţională au căpătat o importanţă sporită, umbrind logica economică general acceptată, bazată aproape exclusiv pe raportul calitate-preţ, evaluarea poziţiei competitive a devenit mai dificilă. Astfel, pot fi întâlniţi lideri de piaţă (aparent firme robuste, cu poziţii favorabile din perspectiva unor indicatori precum profitabilitatea sau costul unitar cu forţa de muncă) care nu promovează testul Mill – aceste firme apar ca fiind sănătoase, dar au o sensibilitate sporită la orice modificare a cadrului de politică industrială. Practic, esenţa consolidării poziţiei competitive vizează din ce în ce mai mult măsura în care firma poate beneficia de susţinere din partea politicii industriale.

Referinţe

Bown, C. P. – „Modern industrial policy and the WTO", Working Paper 23-15, Peterson Institute for International Economics, decembrie 2023

Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F., Ruta, M. – „The return of industrial policy in data", Working Paper 24/1, FMI, ianuarie 2024

FMI – *Fiscal monitor*, Capitolul 2, aprilie 2024

Harrison, A., Rodrígues-Clare, A. – „Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries", *Handbook of Development Economics*, Vol. 5: 4039-4214, 2010

Irwin, D. – „The return of industrial policy", Finance & Development, iunie 2023

Juhász, R., Lane, N., Rodrik, D. – „The new economics of industrial policy", Working Paper 31538, NBER, august 2023

Juhász, R., Lane, N., Oehlsen, E., Pérez, V. – „The who, what, when, and how of industrial policy: a text-based approach", manuscris nepublicat, https://osf.io/preprints/socarxiv/uyxh9, noiembrie 2023

Kemp, M. C. – „The Mill-Bastable infant industry dogma", *Journal of Political Economy* (68), pp. 65-67, 1960

Manelici, I., Pantea, S. – „Industrial policy at work: evidence from Romania's income tax break for workers in IT", *European Economic Review* (133), aprilie 2021

Shanjun, L., Xianglei, Z., Yiding, M., Fan, Z., Hui, Z. – „The role of government in the market for electric vehicles. Evidence from China", Policy Research Working Paper, Banca Mondială 9359, august 2020

Xiao, W., Kuan, S., Zhiguo, X. – „Industrial policy and the rise of China's strategic emerging industries", American Economic Association, întâlnirea anuală 2023, versiune a lucrării din decembrie 2022