

Por uma política industrial moderna e eficiente

É preciso foco no fomento à pesquisa, inovação e melhorias estruturais

Por Rabih Nasser e Sergio Goldbaum

Valor, 24/01/2024

A política industrial brasileira precisa ser reorientada ao novo contexto econômico internacional. Uma política industrial articulada com a política comercial e com as políticas externa, ambiental e de ciência e tecnologia.

O maior desafio está em conjugar maior inserção do Brasil na economia internacional e fortalecimento do setor industrial, para integrá-lo às cadeias globais de valor e assim reverter a trajetória de declínio da sua contribuição para o PIB, sem renunciar aos estímulos à eficiência de um ambiente competitivo.

Isto demandará a formulação e implementação de políticas reorientadas a um contexto internacional marcado pela retomada de medidas de estímulo à produção local, reorganização das cadeias de valor e centralidade da questão ambiental, que tende a afetar profundamente os fluxos comerciais e a política industrial.

Integração econômica regional deve ser revalorizada, o que inclui a revitalização do Mercosul

Países desenvolvidos, em especial Estados Unidos e União Europeia, estão retomando medidas de incentivo à produção local, em um movimento associado a três tendências: transferência de empregos dos países desenvolvidos ocidentais para a Ásia; vulnerabilidade das cadeias globais de produção a choques como a pandemia da covid-19 e a guerra na Ucrânia; e a preocupação mundial com a mudança climática.

Os Estados Unidos adotaram medidas protecionistas em setores como aço e alumínio, impuseram tarifas punitivas e controles de exportação contra a China e estão concedendo subsídios à produção local, como os previstos nas recentes leis de Chips e Ciência (Chips and Science Act) e de Redução da Inflação (Inflation Reduction Act), que incluem diversos incentivos para a produção de semicondutores e energia limpa. Parte dessas medidas apresenta continuidade em relação ao governo Trump, indicando que seu horizonte temporal não é de curto prazo.

Em relação às cadeias produtivas globais, tendências como onshoring, nearshoring e friendshoring pretendem conferir maior autonomia e segurança no fornecimento de insumos estratégicos, em oposição aos princípios de eficiência e não-discriminação que prevaleciam desde os anos 1990.

Quanto à mudança climática, o governo Biden lançou amplo programa de subsídios verdes. Entre eles, crédito tributário para veículos elétricos e subsídios para a produção de painéis solares, turbinas eólicas e outras fontes de energia.

Essa mesma tendência se estende a outros países. A União Europeia tem adotado medidas restritivas ao comércio e aos investimentos com o objetivo de combater as mudanças climáticas e reduzir a influência de países como a China no seu mercado.

Um exemplo é o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBMA), que vai impor um sobrepreço a produtos importados intensivos em emissão de carbono e produzidos em países com padrões ambientais menos rigorosos. Outro é a regulação sobre subsídios estrangeiros, desenvolvida para combater os efeitos, no mercado europeu, de subsídios concedidos por outros países.

Não se trata, por ora e até onde a vista alcança, de reversão radical da tendência de globalização, mas de uma desaceleração, por meio de ajustes considerados necessários para lidar com distorções ou para enfrentar novos desafios, em especial a mudança climática.

Essas alterações podem ter amplo alcance e por isso devem ser consideradas na reorientação das políticas comercial e industrial brasileiras, tanto para a melhor defesa dos interesses exportadores brasileiros quanto para o fortalecimento do setor industrial.

Nesse contexto, a atualização da política industrial deve incluir alguns elementos. O primeiro é o mapeamento e diagnóstico das alterações em curso no âmbito internacional, compreensão dos seus impactos para o Brasil e definição das diretrizes que o país deve seguir para a adequada proteção dos seus interesses.

Um segundo aspecto é garantir a articulação entre as políticas industrial e comercial, de forma a garantir maior eficácia para ambas. Abertura e integração comerciais devem ser tratadas como compatíveis, e não contrapostas, com o fortalecimento da indústria nacional. Além disso, essas políticas devem ter clara articulação com outras políticas, em especial a externa, ambiental, educacional e de ciência e tecnologia.

Em terceiro lugar, a política industrial deve ser moderna e eficiente. O que significa ser focada em instrumentos de aplicação horizontal, de fomento à pesquisa, inovação e melhorias estruturais, com estímulos setoriais adotados apenas em casos excepcionais, em especial voltados para a questão ambiental. Além disso, as medidas devem contar com sólida fundamentação quanto à relação custo-benefício e com acompanhamento e revisão periódicos.

A reforma tributária é um componente fundamental da nova política industrial. A simplificação, previsibilidade e desoneração que uma reforma abrangente traria para o setor industrial pode fazer dela um poderoso instrumento de estímulo à atividade industrial. Isto também pode ajudar na atração de novos investimentos, que podem ser favorecidos pela reorganização das cadeias de suprimento pretendidas por EUA e Europa.

Em conjunto com a reforma tributária, é fundamental rever o conjunto de desonerações, benefícios e estímulos fiscais em vigor, de forma a verificar se estão gerando os resultados esperados, e promover os ajustes necessários.

Outro componente fundamental é a integração econômica regional. Este é um exemplo claro da necessária articulação entre política industrial, comercial e externa. Com a reorganização das cadeias globais, o Brasil pode fomentar a formação de cadeias de valor regionais na América Latina. É natural que a maior economia da região seja tanto exportadora de

investimentos quanto um dos mercados preferenciais dos produtos produzidos nos países vizinhos. Assim, a integração econômica regional deve ser revalorizada, o que inclui a recuperação e revitalização do Mercosul.

Em termos de acordos comerciais, deve-se tentar avançar o máximo possível, mesmo com um cenário internacional adverso, dando prioridade à finalização e aprovação do acordo de associação entre Mercosul e União Europeia, com a revisão dos pontos necessários para acomodar as demandas da União Europeia, mas também do Brasil e do Mercosul.

A recriação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) oferece um locus adequado para a formulação, em coordenação com outros ministérios (no âmbito da Câmara de Comércio Exterior, Camex), das novas políticas industrial e comercial, com apoio de outros órgãos para sua execução.

O governo que se inicia tem a oportunidade de reorientar as políticas industrial e comercial brasileiras a partir de um debate aberto, e em conformidade com o novo contexto internacional, com uma perspectiva pragmática, sem se deixar contaminar por excessos ideológicos: nem no nacionalismo ufanista, nem na crença cega nas virtudes do funcionamento das forças de mercado.

Rabih Nasser é professor da FGV Direito SP e sócio de Nasser Advogados.

Sergio Goldbaum é professor da FGV-EPPG e FGV-EAESP e sócio da GPM Consultoria Econômica.