

A Política Industrial do Novo Governo: Um Passo à Frente, Dois Para Trás?

Winston Fritsch

Professor Associado do Departamento de Economia da PUC/RJ

A chamada política industrial do Brasil Novo, cujas diretrizes foram definidas em linhas gerais na Exposição de Motivos 48, que acompanhou a Medida Provisória 158, é um dos poucos sinais sobre o estilo das políticas estruturais do novo Governo. Embora apenas uma declaração de intenções, ela indica um avanço importante na direção do *aggiornamento* dos princípios, objetivos e instrumentos tradicionais da intervenção estatal na estruturação das decisões de investimento industrial no Brasil.

O fulcro da nova política industrial é a ênfase no aumento da taxa de crescimento de produtividade, entendida como necessária para garantir consistência macroeconômica entre o objetivo estratégico de aumento do salário real e os requisitos da retomada do crescimento sustentado com estabilidade. Com efeito, são os aumentos de produtividade que tornarão possível que a elevação do salário real não conflite com a necessária recuperação da taxa de investimento, evitando a recorrência de conflitos distributivos e inflação, nem reduza o dinamismo de nossas exportações de manufaturas, perpetuando o desequilíbrio externo. Isto, como bem diz o documento assinado pela ministra da Economia, "requer a reforma radical do escopo e dos instrumentos tradicionais da política industrial adotada em nosso País, na qual a preocupação em promover ganhos de eficiência foi, no máximo, secundária.... A superação dessa deficiência requer a definição de um novo estilo de política industrial voltada para estimular a competição como regra do jogo e a busca de competitividade como objetivo empresarial básico".

Nos termos extremamente resumidos em que foi apresentada na exposição de motivos, a nova política industrial deveria contemplar dois conjuntos de objetivos e instrumentos distintos, mas complementares. Por um lado, uma *política de competição* que criará "regras estáveis e transparentes para a competição industrial". Por outro, uma *política de competitividade* que redefinirá "um conjunto de instrumentos destinados a incentivar o aumento de competitividade das empresas nacionais". A política de competição teria como instrumentos principais a liberalização comercial e a adoção de uma política efetiva de competição doméstica para os setores produtores de bens não-comercializáveis. Por outro lado, a política de competitividade seria implementada através de dois conjuntos de medidas. O primeiro consistiria na revisão do atual emaranhado de incentivos à produção, ao investimento e às exportações industriais, com ênfase nos incentivos ao investimento. O segundo, nas definições de "apoio maciço à capacitação tecnológica da empresa nacional e de uma estratégia geral de promoção de indústrias nascentes em áreas de alta tecnologia". Finalmente, o documento adverte para a necessidade da revisão do arcabouço institucional de interação entre Governo e setor privado e contempla a redução do número de agências e a maior coordenação de sua ação.

Analisando este documento, todos aqueles familiarizados com a natureza da política industrial seguida no Brasil desde os anos 50 não podem deixar de notar que, ao menos no plano das intenções, a mudança tem a direção correta. É certo que a Medida Provisória 158, como advertia seu preâmbulo, era apenas um "primeiro passo na direção dos objetivos colimados pela nova estratégia". Ela visou, basicamente, a eliminar distorções, equívocos e privilégios associados ao regime de comércio exterior, como as isenções e reduções do Imposto de Importação contempladas nos chamados regimes especiais de importação, revogar o decreto-lei que autorizava as ZPE, abolir a lista de importações proibidas pela CACEX e alterar as fontes de recursos vinculados à melhoria dos portos e ao apoio à construção naval e às companhias nacionais de transporte marítimo — ATP e AFRMM —, que hoje são sobretaxas à tarifa aduaneira. Mas a exposição de motivos apontava na direção de uma reforma radical do regime de proteção comercial: "os próximos passos da reforma" que, como dizia o documento, deveriam ser implementados em 180 dias, "buscarão reconstituir a tarifa aduaneira como instrumento básico de proteção, em substituição aos atuais sistemas discricionários e pouco transparentes de restrição quantitativa.... Simultaneamente, avançar-se-á na reforma da tarifa aduaneira, reduzindo as alíquotas e seu grau de dispersão, sem descuidar da seletividade setorial que ainda deve permear o uso da tarifa".

Além disso, outras medidas provisórias que visavam a promover o ajuste fiscal, como, especialmente, a que propunha a retirada por atacado dos subsídios e renúncias fiscais do IRPF, eliminaram quase totalmente os incentivos fiscais que, junto com o crédito de longo prazo dos bancos de investimento públicos, constituíam os principais instrumentos da política industrial seguida nas últimas décadas. Ao anular quase totalmente a estrutura de incentivos fiscais existente, criaram-se as condições para a redefinição de incentivos voltados para os novos objetivos da política industrial. As medidas contidas no pacote de 16 de março prepararam, portanto, o terreno para o início de uma reforma de longo alcance cujo sucesso dependeria — como tudo mais no Plano Collor — de competência no teste ácido do detalhamento e da implementação.

Nesse sentido, a experiência de poucos meses revelou três aspectos preocupantes. O primeiro é a aparente despreocupação das autoridades em acelerar o preenchimento do vácuo deixado pelo enterro quase total dos instrumentos de política industrial anteriormente existentes. É certo que isto não tem efeitos muito graves sobre a taxa de investimento a curto prazo em um momento em que o *espírito animal* dos empresários encontra-se, no mínimo, combalido pelo estado de choque em que as medidas monetárias e fiscais do programa de estabilização deixaram o setor privado. Mas a demora em sinalizar sem ambigüidades a natureza dos novos instrumentos e as prioridades do novo Governo — isto é, em operacionalizar o novo modelo de desenvolvimento — gera incertezas que confundem e paralisam o planejamento estratégico das empresas, podendo perpetuar a baixa propensão a investir e propagar a recessão além do horizonte estritamente necessário ao esforço de estabilização. Ouvir do Governo que o mundo vai mudar radicalmente, mas que ainda não se sabe para onde, é o pior dos dois mundos para a indústria brasileira.

Mas, pior do que o Governo deixou de fazer, foram os erros cometidos nos dois passos já dados no sentido da implementação da nova política industrial: a anunciada liberalização comercial e a criação do novo arcabouço institucional de relacionamento com o setor privado, os chamados Grupos Executivos de Política Setorial (GEPSs).

Infelizmente, a característica mais marcante da recente reforma da política de importações foi a ambigüidade de propósitos que cercou seu anúncio. É claro que o anúncio de uma reforma tão radical quanto a liberalização do comércio brasileiro, que deverá ser o determinante crucial das mudanças estruturais da indústria brasileira nos próximos anos, teria que ser acompanhado, ao menos, de indicações sobre a velocidade de queda da tarifa média, da seletividade setorial, da política cambial a ser seguida e, idealmente, da definição dos mecanismos de apoio ao ajuste estrutural, isto é, da política industrial. Entretanto, o anúncio do início da liberalização comercial foi feito a toque de caixa, no contexto do nervosismo que cercou a decisão de liberalização de preços domésticos e secundada por declarações de funcionários graduados do Governo que brandiam a *ameaça* de liberalização para quebrar resistências setoriais à redução de margens de lucro. Esta visão míope do processo de liberalização é duplamente equivocada. Em primeiro lugar, porque, ao pretender implementá-la de forma subsidiária ao programa de estabilização, confunde uma reforma estrutural fundamental — e que, portanto, exige estabilidade de regras para produzir os efeitos esperados — com política de curto prazo. Em segundo lugar, porque o problema da resistência de cartéis ao controle de preços se trata com uma legislação antitruste adequada e não ameaçando os oligopólios renitentes com a autorização de surtos de importação intermitentes, como já deveríamos ter aprendido com a desastrosa experiência do Plano Cruzado.

O açodamento em anunciar a política de liberalização comercial, antes que se resolvesse a contradição entre o desejo de usar a liberalização como instrumento de estabilização de preços e o protecionismo ainda enraizado em várias áreas do Executivo, marcou profundamente o melancólico produto final. Em princípio, deveria haver um conflito insolúvel entre essas posições, pois, enquanto a primeira tenderia a produzir tarifas mais baixas, o sentimento protecionista resistiria a baixar o nível de proteção. Neste contexto, a tentativa de encontrar uma solução de compromisso entre essas posições polares resultou

em um conjunto esquizofrênico de medidas. Por um lado, *tarifou-se* a lista de produtos com importações proibidas — o chamado Anexo C da CACEX — como queriam os controladores de preços, que passaram a ter na ameaça de redução temporária de alíquotas um porrete a ser usado contra os produtores domésticos de bens similares. Por outro lado, como queriam os protecionistas, a anunciada *liberalização* causou o *aumento* das tarifas para perto do que se presume seja o equivalente tarifário das barreiras quantitativas atuais (sem se definir como serão reduzidas) e manteve o *orçamento de câmbio* associado aos programas de importação, base do sistema de controles administrativos da ex-CACEX. O resultado foi uma liberalização para inglês ver.

O outro passo equivocado foi, como assinalado acima, a criação dos GEPSs, grupos mistos de representantes do empresariado e do Governo, cujo objetivo seria o de canalizar as reivindicações do setor privado para um *balcão único* que permitisse a coordenação dos instrumentos de política. É certo que sua criação foi também feita de forma apressada, sem que se houvesse definido as modalidades de apoio e os instrumentos esboçados no projeto de reforma, por causa da necessidade sentida pelas autoridades de responder aos agudos problemas criados pela crise de liquidez e pela apreciação cambial para certos setores. O que preocupa, entretanto, é que esses grupos informais (porque não criados por legislação específica) foram anunciados como um novo mecanismo institucional de *policy-making* na área de política industrial.

É inegável que a manutenção de contatos estreitos e a ampla coordenação de decisões entre Governo e setor privado no desenho da estratégia de programação industrial são essenciais e, como se sabe, ocorrem na maioria dos países — inclusive desenvolvidos — onde existem políticas industriais ativas em setores emergentes ou em processo de reestruturação. Mas reinventar a representação corporativa de interesses setoriais em colegiados governamentais, que decidem sobre a alocação de recursos que afeta os grupos ali representados, envolve riscos substanciais por pelo menos três razões. Em primeiro lugar, porque gera mecanismos de apropriação privada de recursos públicos, e não devemos esquecer que, por força da tradição de política industrial no Brasil, é a nível setorial que o setor privado dispõe de maior poder de articulação de interesses. Em segundo lugar, esta simbiose acaba por confundir o princípio básico de que as decisões gerenciais fundamentais devem ser tomadas a nível empresarial, e a não-observância deste princípio dificulta a suspensão do apoio oficial no caso de os requisitos de desempenho não serem atendidos. É esta confusão que gera as histórias de horror — não pouco freqüentes entre nós — de socialização dos prejuízos do fracasso econômico de empreendimentos privados. Finalmente, porque reproduzir o desenho viciado dos colegiados setoriais é anacrônico, pois o tratamento normativo da maioria das questões relevantes para a modernização da indústria brasileira não deve mais seguir, como na época da implantação da indústria, uma lógica setorial, mas sim o uso de instrumentos cada vez mais gerais. A manutenção de políticas setorialmente discricionárias não parece de acordo com o objetivo implícito nas novas diretrizes da política industrial, de forçar o setor privado a habilitar-se empresarialmente para assumir os riscos envolvidos na disputa de mercados em um regime de maior competição.

Mas o curioso nesta definição precoce do foro institucional da formulação da política industrial é o fato de que um desenho institucional mais canônico, como, por exemplo, o de

um conselho dos órgãos governamentais relevantes, que centralizasse o processo normativo, mas sem representação do setor privado, responderia ao objetivo essencial de coordenação dos instrumentos, sem os problemas apontados acima. É certo, entretanto, que isto representaria uma ruptura fundamental com tudo o que foi feito no Brasil em termos de articulação entre o Estado e interesses corporativos desde os anos 30. O Brasil novo, afinal de contas, ainda é Brasil.

Originais recebidos em 14 de maio de 1990