

O Plano de Estabilização e a Política Industrial¹

Wilson Suzigan

Coordenador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia, Instituto de Economia, UNICAMP

1. Introdução

Embora não se deva esperar que um plano de estabilização contenha diretrizes de política industrial, uma política essencialmente de longo prazo, a verdade é que a exposição de motivos da Medida Provisória 158, que reformula a política de importação do País, avança as linhas gerais do que seria a política industrial do atual Governo. Essa medida foi complementada pela 161, que elimina ou suspende a concessão de incentivos fiscais, ambas referendadas com pequenas modificações pelo Congresso Nacional.

Este artigo procura avaliar a política esboçada naqueles instrumentos legais. Para isso faz-se inicialmente (Seção 2) um resumo da estratégia e dos objetivos propostos, dos instrumentos a serem utilizados e da organização institucional para implementar a política. Em seguida (Seção 3), discutem-se os passos iniciais já dados — reforma da política de importação e eliminação/redução de incentivos fiscais. Na Seção 4, analisa-se o que foi anunciado como passos seguintes da política proposta, ou seja, a adoção de uma *política efetiva de competição doméstica, o apoio maciço à capacitação tecnológica da empresa*

¹ Com a colaboração de Maurício Otávio Mendonça Jorge, pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e mestrando do IE/UNICAMP.

nacional e a definição de uma *estratégia geral de promoção de indústrias nascentes em áreas de alta tecnologia*, julgando-as quanto à sua importância e sua compatibilidade com a estratégia e os objetivos propostos. Finalmente, na última seção, procura-se fazer um alerta quanto aos possíveis impactos da política proposta em vista da situação criada pelo plano de estabilização; sugerir medidas alternativas e complementares às de políticas comercial e de incentivos, utilizando instrumentos de caráter geral e de administração não-discriminatória; mostrar a necessidade de uma componente de política regional de industrialização na política industrial; e colocar a questão política da formulação/implementação de uma política industrial.

2. O Novo Estilo de Política Industrial

A política industrial proposta tem como objetivo prioritário a maximização da taxa de crescimento da produtividade, no âmbito de uma estratégia geral de elevação do salário real e de abertura/desregulamentação da economia. Para isso, um *novo estilo de política industrial* procuraria estabelecer a *competição como regra do jogo* e a *busca de competitividade como objetivo empresarial básico*, adequando-se a essas máximas tanto os instrumentos quanto a organização institucional das áreas de política comercial, industrial e tecnológica.

Quanto aos instrumentos, o objetivo de submeter a estrutura industrial a um maior grau de competição seria atingido através de uma reforma da política de importação e da adoção de uma *política efetiva de competição doméstica*, e o estímulo à busca de competitividade seria baseado:

- a) na revisão dos sistemas de incentivos ao investimento, à produção e à exportação;
- b) no *apoio maciço* à capacitação tecnológica de empresas nacionais;
- c) na definição de uma *estratégia geral de promoção de indústrias nascentes em áreas de alta tecnologia*.

Até o presente (maio de 1990), foram implementadas apenas parte da reforma da política de importação e a revisão dos incentivos fiscais relacionados ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e ao Crédito do IPI, como se discute na Seção 3 adiante.

Quanto à organização institucional, as modificações são profundas. Foram extintos o CDI e outros órgãos que com ele administravam a também extinta Nova Política Industrial (instituída em 1988), embora reste um espólio desta a ser administrado, particularmente os contratos BEFIEX e os Programas Setoriais Integrados (PSI) anteriormente aprovados.

A divisão de responsabilidades na nova organização institucional fica assim constituída:

- a) a política industrial/comercial em geral e a política de financiamento ficam a cargo do Ministério da Economia;
- b) as políticas setoriais ficam divididas entre o Ministério da Infra-Estrutura (mineração e siderurgia), a Secretaria de Ciência e Tecnologia (informática/microeletrônica) e o Ministério da Economia através dos GEPS — Grupos Executivos de Políticas Setoriais.

Estes cuidariam da discussão a nível de setores específicos sobre tributação, liberação e guias de importação/exportação, câmbio e política aduaneira;

c) a política de desenvolvimento científico e tecnológico (incluindo pesquisa e desenvolvimento em áreas estratégicas, atualização e desenvolvimento tecnológico e formação de recursos humanos) fica com a Secretaria de Ciência e Tecnologia.

3. Reforma das Políticas de Importação e de Incentivos

A reforma da política de importação prevista na Medida Provisória 158 foi apresentada como um primeiro passo visando a eliminar instrumentos discricionários associados à concessão de isenção ou redução de tributos na importação, simplificar os trâmites burocráticos e extinguir privilégios. Nesse sentido, estabeleceu:

a) a revogação das isenções/reduções do imposto de importação e do IPI para importação de máquinas, equipamentos, matérias-primas, componentes etc., através dos chamados Regimes Especiais de Importação, inclusive no âmbito da SUDENE e da SUDAM, ressalvadas as importações ao amparo da Lei de Informática e, no caso específico da SUDAM, as importações de matérias-primas, componentes etc., garantidas pela Constituição;

b) a revogação do decreto-lei que autoriza a formação de Zonas de Processamento de Exportações (entretanto, como se sabe, o Congresso substituiu a revogação do referido decreto-lei por suspensão do mesmo por 180 dias);

c) a redução de 50% do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e sua extinção a partir de 1º de janeiro de 1991, juntamente com o Adicional de Tarifa Portuária (ATP).

O passo seguinte seria a reconstituição da tarifa aduaneira como principal instrumento de proteção em substituição às barreiras não-tarifárias. Para isso propõe-se que a reforma da tarifa aduaneira, iniciada em 1987/88, avance no sentido de reduzir as alíquotas e seu grau de dispersão, com o cuidado da seletividade setorial de forma a *maximizar o impacto favorável da liberalização das importações sobre as receitas cambiais líquidas*, privilegiando-se os bens finais, *para os quais a redução do preço de importação não resulte em sensível elevação da demanda*, e insumos e componentes *cuja produção doméstica seja particularmente ineficiente*. Propõe-se também que a velocidade da liberalização seja condicionada:

a) à estabilidade interna e ao equilíbrio do balanço de pagamentos;

b) à minimização dos custos dos ajustes estruturais necessários;

c) à maximização das vantagens que possam decorrer para a posição negociadora do País em relação a dívida externa e questões comerciais.

A reforma da política de incentivos, por sua vez, eliminou ou suspendeu os benefícios fiscais relacionados ao IRPJ para:

a) lucros decorrentes da exportação de manufaturados e serviços;

b) formação profissional de empregados, subscrição de ações de empresa de informática, atividades culturais ou artísticas, desporto amador e formação de recursos humanos na área de informática;

c) investimentos nas áreas da SUDENE (FINOR), SUDAM (FINAM) e do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (FUNRES). Além disso, cancelou o direito ao crédito do IPI *pago na aquisição de insumos e material de embalagem empregados na industrialização de produtos destinados à Zona Franca de Manaus.*

4. As Políticas de Competição Doméstica, Capacitação Tecnológica Nacional e Promoção de Indústrias de Alta Tecnologia

As políticas que restam por definir, acima referidas, representam na verdade o cerne de qualquer política industrial que venha a ser efetivamente implementada e são cruciais especialmente no atual estágio do desenvolvimento industrial brasileiro, em que a estrutura industrial deve evoluir no sentido de se tornar mais eficiente e de incorporar os segmentos ainda não implantados ou insuficientemente desenvolvidos representativos da fronteira tecnológica. Quanto à política de competição doméstica, seu conteúdo não foi adiantado, mas deve complementar a liberalização seletiva de importações e facilidades de acesso à tecnologia, estabelecendo a rivalidade entre empresas em mercados oligopolizados, de modo a evitar que, como no passado, eventuais políticas de proteção ou promoção resultem simplesmente em práticas de preços monopolísticos.

Por outro lado, tanto o apoio à capacitação tecnológica da empresa nacional quanto a promoção do desenvolvimento de indústrias de tecnologia avançada são cruciais sobretudo numa estratégia em que se proclama a abertura ou liberalização da economia. A abertura ou liberalização indiscriminada, sem a âncora de uma política industrial e tecnológica que dê condições efetivas para a capacitação tecnológica da empresa nacional e proteção/promoção para o desenvolvimento das indústrias de tecnologia avançada, pode colocar o País ainda mais distante da fronteira tecnológica e à margem do processo de transformação da base produtiva capitalista que está elevando extraordinariamente a produtividade e a competitividade internacional dos países desenvolvidos e de alguns NICs (Newly Industrializing Countries) mais adiantados.²

5. Avaliação e Sugestões

A política delineada é, por enquanto, mais uma declaração de intenções do que um corpo coerente de medidas que consubstanciem uma nova política. De qualquer modo, a reforma da política de importação, embora apenas parcial, como já foi mencionado, foi um primeiro passo na direção correta. O mesmo se pode dizer quanto à eliminação/redução dos incentivos fiscais, diminuindo a transferência de recursos para o setor privado.

² Ver, a respeito, Suzigan, W. (coord.), *Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional*. São Paulo, Fundação SEADE, 1989.

Entretanto, diante do quadro recessivo que se estabeleceu e da situação financeira ilíquida do setor privado, mais do que implementar rapidamente as medidas que restam por definir, é necessário complementá-las com outras que visem a estimular as exportações e retomar os investimentos, já que tanto o consumo privado quanto os gastos governamentais dificilmente poderão, a curto prazo, dinamizar o crescimento industrial. O estímulo às exportações é necessário não apenas do ponto de vista de crescimento do produto, mas também e principalmente (tendo em vista a estratégia preconizada) para viabilizar o aumento das importações, que certamente ocorrerá como consequência dos objetivos de introduzir maior grau de competição por importações, modernizar o parque industrial e incorporar as indústrias de tecnologia avançada. Nesse sentido, cabe insistir que não é adequado abrir indiscriminadamente a economia. Deve-se, isto sim, racionalizar os sistemas de proteção e de promoção, estruturando-os de acordo com os objetivos da política industrial, reduzindo o grau de proteção/promoção onde há redundância e mantendo, ou até mesmo aumentando, a proteção às indústrias que se quer implantar ou consolidar.

Da mesma forma, o estímulo ao investimento não tem apenas o caráter de *abertura de torneirinha* por parte de um Governo preocupado em evitar a recessão e avaliar o torniquete da liquidez sobre o setor privado. Deve-se lembrar que a estrutura produtiva atual é praticamente a mesma do início dos anos 80 nos setores de infra-estrutura e insumos industriais básicos. Por isso, a retomada dos investimentos nesses setores é fundamental também para conter as pressões inflacionárias latentes naquela estrutura e para a realização de saldos na balança comercial.

A mais longo prazo, entretanto, é a produção para o mercado interno que deve ser estimulada, se se quiser tornar a política industrial compatível com a estratégia geral de crescimento com elevação do salário real. O crescimento do salário acima da produtividade, como se sabe, fortalece o mercado interno, realimentando o crescimento da produtividade e do próprio salário.

Os instrumentos mais adequados a essas políticas complementares são o câmbio e o financiamento. Quanto ao primeiro, é evidente que há margem para atuação do Banco Central no sentido de uma taxa de câmbio mais realista (embora essa atuação tenha que ser balizada, obviamente, pelos seus efeitos macroeconômicos). O financiamento industrial, por sua vez, deveria ser orientado a investimentos nos setores mencionados acima, bem como a programas de reestruturação industrial, a projetos nas indústrias de tecnologia avançada e ao desenvolvimento tecnológico *lato sensu*, inclusive formação de recursos humanos.

Cabe ainda lembrar que a questão regional não deve ser menosprezada. A existência da Zona Franca de Manaus já quebrou um dos elos mais importantes da cadeia produtiva do complexo eletrônico. É preciso evitar que outros elos (com a indústria de bens de capital, por exemplo) sejam perdidos. Nesse sentido, a substituição das ZPEs por uma componente de política regional de industrialização na política industrial, que crie vínculos com a economia regional e a articule com a industrialização do País, pode ser um caminho promissor.

Porém, acima de tudo está a questão política da política industrial. Nenhum governo faz (ou jamais fez) política industrial sozinho. É necessário que haja uma articulação entre os interesses do Estado e os do capital privado, tendo em vista o interesse nacional, que poderia ser resumido como sendo a elevação do padrão de vida da população. Este passo ainda está para ser dado.