

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

# NOTA TÉCNICA

**Dinte**

Diretoria de Estudos Internacionais

Nº 69

## POLÍTICA INDUSTRIAL NOS EUA – POSSÍVEIS EFEITOS NO BRASIL

**Equipe técnica:**

**Renato Baumann**

**Produto editorial:**

Nota Técnica

**Cidade:**

Brasília

**Editora:**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano:**

2024

**Edição:**

1ª

**DOI:**

<http://dx.doi.org/10.38116/pubexp-ntdinte69-port>

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidenta**

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

X

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

#### **Diretor de Estudos Internacionais**

FÁBIO VÉRAS SOARES

#### **Chefe de Gabinete**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

#### **Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

ANTONIO LASSANCE

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

# **POLÍTICA INDUSTRIAL NOS EUA – POSSÍVEIS EFEITOS NO BRASIL**

**Renato Baumann**

## **Resumo**

Um movimento recente sem precedentes tem sido a adoção de medidas de política industrial de modo explícito por parte de economias de alta renda. Um dos países mais ativos nesse sentido, até pelo volume de recursos envolvidos, são os Estados Unidos da América. Essas medidas podem ter efeitos sobre terceiros países. Nesta Nota, além de algumas considerações sobre políticas industriais em geral, são apresentadas as principais medidas adotadas naquele país e no Brasil, e feitas inferências sobre possíveis efeitos sobre a economia brasileira.

## **Abstract**

A recent, unprecedented movement is the explicit adoption of industrial policy measures by high-income countries. One of the most active in this regard, even due to the sheer amount of resources involved, is the United States of America. These initiatives might have consequences over third countries. In this Note, after presenting a few considerations regarding industrial policies in general, I present the main recent measures adopted in the US and in Brazil, and suggest some of the likely consequences upon the Brazilian economy.

**Palavras-chave:** política industrial, organização produtiva, segurança nacional, competitividade

**Códigos JEL:** F1, F5, F6, L5, 04

## **I – Introdução**

O tema de política industrial tem começado a competir com as questões climáticas as manchetes do noticiário econômico. Isso é uma novidade.

Tradicionalmente o debate sobre política industrial esteve associado a economias em desenvolvimento, e vinculado a questões como crescimento econômico, ganhos de produtividade e diversificação de estrutura produtiva. E o tema era tratado sistematicamente de maneira crítica, uma vez que a maior parte dos modelos econômicos dá ênfase às distorções de caráter estático derivadas da adoção de incentivos setoriais: ao privilegiar alguns setores prioritários, a ação governamental distorce a sinalização de preços via mercado, introduzindo custos desnecessários ao sistema econômico.

E mais: como o debate esteve mais focado na adoção de política industrial por parte de economias em desenvolvimento, que – por falta de fôlego fiscal – em lugar de prover subsídios financeiros usam com mais frequência barreiras comerciais, essas políticas foram frequentemente estigmatizadas como ações de cunho protecionista, até mesmo mercantilista.

A própria racionalidade do sistema de regulação das trocas comerciais – o GATT Acordo Geral de Tarifas e Comércio), sucedido pela Organização Mundial do Comércio (OMC) – sempre teve bases livre-mercadistas, punindo as eventuais distorções àquilo que se entende como livres forças de mercado, uma vez que as intervenções governamentais podem implicar vantagens adicionais aos produtores do país que as adota.

A aderência ao sistema mais livre de intervenções deveria assegurar alta probabilidade de desempenho econômico, da forma mais eficiente possível. Como a explicitação das políticas setoriais sempre foi uma característica mais acentuada nas economias em desenvolvimento, o discurso contra essas distorções era mais encontrado nas economias de alta renda, como se elas tivessem alcançado os níveis de renda atuais sem quaisquer distorções.

A ironia dessa situação é a “revelação” – que tem se acentuado ultimamente – de medidas de política adotadas por esses países ao longo do tempo e que sempre tiveram efeitos de introduzir distorções no sistema econômico, em benefício de setores considerados prioritários.

E não apenas isso. A literatura econômica passa a ressaltar igualmente situações de intervenção expressiva e continuada tanto nos Estados Unidos (EUA) e na União Europeia como em economias emergentes que conseguiram atingir um nível de desempenho notável, e que eram consideradas exemplos liberais a serem seguidos, como as do Sudeste Asiático.

Mais recentemente, as pressões políticas internas nos EUA e na União Europeia com relação à exportação de postos de trabalho, dada a ênfase na produção em cadeias de valor, somadas aos traumas – em termos de dificuldade no acesso a insumos e de gargalos no sistema de transporte – vividos durante a epidemia da COVID, ao desconforto em relação à concorrência com produtos chineses e à corrida tecnológica com a China, e mais recentemente com as restrições derivadas da guerra entre a Rússia e a Ucrânia motivaram mudança expressiva de posicionamento dos governos em relação ao tema de política industrial.

A academia e os governos nesses países têm procurado construir novas linhas de argumentação justificando a importância de poder contar com política industrial. E de forma surpreendente, os discursos oficiais passaram a incorporar o tema – com nova roupagem de racionalidade – de maneira

explícita em uns quantos documentos oficiais. A preocupação com a China é um 'leit-motiv' presente em diversos desses textos. Mas as medidas adotadas vão além da competição bilateral, e em alguns casos podem ter efeitos sobre as relações econômicas com outros países.

Essa é a razão para o presente artigo. Os EUA têm adotado nos últimos anos postura proativa no comércio internacional contrária ao seu discurso tradicional, livre-mercadista, seja com a imposição de barreiras no comércio com a China, seja pelas iniciativas para esvaziar a OMC. A atual administração americana, em particular, tem adotado medidas envolvendo volumes expressivos de recursos para estimular setores produtivos internos.

Como a teoria mostra, incentivos a setores selecionados podem implicar danos sobre outros setores, via encarecimento de insumos ou condições diferenciadas de concorrência. Podem, também, ter impactos sobre outras economias, seja negativos, através da adoção de barreiras comerciais, ou positivos, caso os programas de política industrial criem novas oportunidades para as vendas de mercadorias e serviços por parte de outros países.

Neste artigo se discutem algumas possíveis implicações da política industrial recente dos EUA para as relações bilaterais com o Brasil. A próxima seção traz algumas considerações de cunho geral sobre o tema da política industrial e da discussão recente sobre esse tema. A terceira seção apresenta de forma resumida as principais iniciativas de parte do governo dos EUA em relação a política industrial, com foco nos documentos da atual administração americana.

A quarta seção é sobre política industrial no Brasil. Este é um tema que alimentaria um volume inteiro, haja vista a longa e variada experiência do país com esse tema, e os indicadores de sucesso e de distorções derivados dessas intervenções. No entanto, aqui o foco é basicamente sobre os principais documentos oficiais dos últimos anos. A quinta seção debate os aspectos que podem ser ressaltados da postura norte-americana recente – seja em termos geopolíticos ou a partir da avaliação dos contenciosos entre o Brasil e os EUA no âmbito da OMC e com base na análise dos documentos recentes do governo americano sobre política industrial. O objetivo é procurar identificar os possíveis efeitos para a economia brasileira, seja em termos de novas oportunidades, seja em termos de potenciais desencontros. A sexta seção traz considerações de cunho geral.

## **II – Breve Nota sobre Política Industrial**

Muito tem sido dito sobre política industrial (ou setorial, se em sentido amplo), mas nem sempre é fácil defini-la. Uma aproximação é proposta em Juhász, Lane, Rodrik (2023): trata-se de um conjunto de

políticas governamentais com o propósito explícito de transformar a estrutura produtiva para atingir um objetivo, que por sua vez pode ser estimular inovação, elevar a produtividade ou promover o crescimento econômico.

Em formato mais simples (Siripurapu/Berman (2023), Hufbauer/Jung (2021)), política industrial refere-se a esforços de parte do governo para apoiar indústrias específicas consideradas estrategicamente importantes. A experiência de economias em desenvolvimento sugere acrescentar a esses o objetivo de implementar novos segmentos produtivos. Já Juhász et ali (2023) enfatizam que a política industrial procura alterar os preços relativos entre setores ou dirigir recursos em favor de certas atividades selecionadas.

As primeiras referências à adoção explícita de políticas nesse sentido remontam a Alexander Hamilton nos Estados Unidos ao final do século XVIII, com a lógica de proteção à 'indústria nascente': os incentivos ao setor manufatureiro permitiriam gradualmente competir com os concorrentes externos, em tempos da primeira Revolução Industrial, possibilitando o atingimento de produção em escala, ampliando a renda e a criação de postos de trabalho<sup>1</sup>.

A racionalidade econômica para justificar a adoção de tais políticas deriva da existência das chamadas 'externalidades' - isto é, os benefícios e custos que a ação dos produtores pode gerar para o conjunto da sociedade - e das falhas de coordenação entre setores produtivos: a instalação de uma empresa automobilística em dado local dependerá da existência de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, assim como se beneficiará da proximidade de produtores de autopeças. Incentivos governamentais podem fazer diferença, para viabilizar o investimento.

A política industrial pode ser explícita, exposta em documentos oficiais específicos. Tais documentos são mais frequentemente encontrados em economias em desenvolvimento, e no mais das vezes relacionados à implantação de setores ou segmentos produtivos específicos.

No caso das economias industrializadas, aparentemente a opção por mercados supostamente mais livres correspondia às críticas baseadas nas distorções apontadas pela teoria econômica, e os discursos políticos frequentemente questionavam a adoção de políticas supostamente distorcivas das forças de mercado. No entanto, a situação mais comum sempre foi a existência de algum tipo de intervenção dissimulada - via gastos militares ou atuação em fóruns multilaterais, por exemplo - de modo a beneficiar setores específicos.

---

<sup>1</sup> A proteção à 'indústria nascente' é também associada ao alemão Friedrich List, residente nos EUA e influenciado pelas ideias de Hamilton.

Um instrumento de política frequentemente usado – tanto em economias em desenvolvimento quanto por aquelas de alta renda - é a elevação de barreiras a produtos importados, o que leva à associação de políticas industriais com protecionismo. Mas segundo Tyson/Zysman (2023) uma política industrial é protecionista se destinada a reduzir comércio e investimento para proteger alguns produtores, numa ótica mercantilista, protegendo os ‘campeões nacionais’.

No entanto, segundo esses autores, a política industrial pode corrigir distorções de mercado, em lugar de criá-las. Num mundo de concentração de poder de mercado e mudança tecnológica acelerada, a política industrial pode ser um jogo de soma positiva. Ela será preferencial em lugar de protecionista se promover a produção nacional, diferenciando produção nacional no sentido de localização, e não de propriedade de capital.

A experiência com substituição de importações não é necessariamente mal sucedida. No caso da economia brasileira, por exemplo, grandes empresas como a Petrobras, Vale, Embraer e outras são resultantes de intervenções governamentais no passado. Nos EUA, a Defense Advanced Research Projects Agency criou as condições para as atuais ‘big techs’ na Internet (Hufbauer/Jung (2021)). O risco está na generalização das políticas intervencionistas que permitiram esses casos para diversos setores escolhidos por critérios voluntaristas, e – sobretudo – a perpetuação dos incentivos por um tempo dilatado.

A maior parte das análises dos casos de política industrial sempre foi focada na dimensão de desenvolvimento econômico, com foco no desempenho da economia, alterações no nível de produtividade e diversificação das estruturas produtivas.

A novidade dos últimos anos é a adoção de maneira mais explícita de políticas industriais por parte das economias mais abastadas, com base em argumentos variados. Por exemplo, Rodrik (2022) enfatiza a insatisfação com o discurso de que a ausência da ação governamental asseguraria bem-estar para todos, o reconhecimento de que lidar com as mudanças climáticas requer intervenções na produção e nas decisões de investimento além de simplesmente criar um mercado de carbono, e a preocupação crescente – tangenciando questões de segurança nacional – com a concorrência da China, tanto como fornecedor quanto gerador de tecnologia de ponta. A ênfase recente em política industrial é classificada por ele como “produtivismo”, ao enfatizar a criação de bons empregos, com bons salários, distribuídos por todas as regiões e todos os segmentos da força de trabalho.

Não existe consenso sobre a importância da adoção de política industrial. Segundo Hufbauer/Jung (2021), a evidência quanto a resultados é mista, e dependente do formato da política: a proteção a setores não produtivos é um custo, ao mesmo tempo que incentivos a pesquisa e desenvolvimento têm dado

frutos positivos. Os postos de trabalho criados como resultado de política industrial envolvem custos, e beneficiar empresas específicas raramente é bem sucedido. Ao mesmo tempo, a existência de política industrial pode estimular a atração de empresas estrangeiras altamente competitivas no cenário internacional.

Já para Aghion et alli (2011), se as principais críticas à adoção de política industrial estão associadas à seleção de setores beneficiados e ao risco de captura por parte de grupos específicos, há que se considerar, em favor de tal opção política, a evidência no sentido de que o foco na produção e na inovação tem efeitos multiplicativos positivos sobre outros setores e o fato de que onde o mercado de capitais é insuficiente a carência de crédito limita a realocação de empresas nos novos setores. Assim, a intervenção pública deve ocorrer de modo a estimular concorrência e inovação, numa linha de argumentação próxima à de Tyson/Zysman (2023).

Outro argumento em prol de política industrial (Hufbauer/Jung (2021)) deriva de externalidade da informação e da proteção ao conhecimento por parte das empresas. A lógica é que novas indústrias fazem investimentos insuficientes porque as empresas já em operação não lhes dão acesso a informação plena. Assim, incentivar novas empresas através de proteção comercial e outras medidas poderia contribuir para compensar essa desvantagem.

De modo semelhante, como adquirir produtividade demanda tempo e recursos, a lógica de indústria nascente poderia proporcionar nova racionalidade para a intervenção governamental via política industrial.

A esses argumentos há que acrescentar ainda o fato de que através de política industrial o governo pode não apenas compensar falhas de mercado, como também lidar com desafios sociais e ambientais, âmbitos que frequentemente demandam ação mais direta de parte do setor público.

Acrescente-se que, de acordo com Jarsulic (2023), as intervenções no setor de defesa são justificadas pelas características de demanda incerta, o que limita a inovação no setor. Em que pese os recursos expressivos do governo nesse setor, os produtores fora da área de defesa têm poucos incentivos para inovar em produtos com aplicação nessa área, o que torna o mercado para artigos de defesa relativamente pequeno, em comparação com outros produtos. Mais um motivo para justificar a presença atuante do governo.

Evenett et alli (2024) mapearam os padrões de intervenção estatal no ano de 2023 nos diversos países. Encontram que o principal instrumento de política nas economias de mais alta renda são os subsídios, enquanto as economias em desenvolvimento optam mais frequentemente por barreiras ao comércio



externo. Em ambos os casos, a justificativa mais frequente (1/3 dos casos) é promover competitividade estratégica, seguida de alterações climáticas (28%) e segurança nacional (20%).

Os dados sugerem a existência de uma 'guerra de subsídios': há 74% de probabilidade de que os subsídios adotados por uma economia desenvolvida serão replicados por outra no espaço de um ano. Das 2500 medidas associadas a política industrial<sup>2</sup> ao nível global, 71% implicam distorções no comércio internacional (das quais 71% adotadas por economias de alta renda, sobretudo EUA, União Europeia e China). E a maior parte dos benefícios são dirigidos à proteção de setores produtivos já instalados, como sugere a literatura de economia política da proteção.

Some-se a isso o fato de que (fDi(2023)) o número de restrições ao comércio de bens e serviços, bem como a fluxos de investimento foi, em 2022, seis vezes superior ao observado em 2013, e quatro vezes o número registrado em 2021, indicando um aumento significativo do nível de protecionismo.

Hufbauer/Jung (2021) ressaltam que a adoção de política industrial pode ter o efeito desejado de gerar empregos nos setores-alvo, mas que isso acontece ao custo de a) forçar outras empresas a adquirirem insumos a preços mais elevados; b) impedir que outras empresas empreguem a mão-de-obra liberada pelas empresas falidas e c) provocar desvio de investimento entre regiões, via 'guerra fiscal'. A esses custos haveria que acrescentar que – dependendo do desenho das políticas de incentivo – essas políticas podem implicar custos a outros países, seja diretamente, via imposição de barreiras, seja indiretamente, caso envolvam medidas comerciais sem amparo no que foi acordado em organismos multilaterais, como a Organização Mundial de Comércio.

Da mesma forma que outras economias de alta renda, como na União Europeia, nos últimos anos os Estados Unidos têm mostrado surpreendente ativismo na adoção de medidas de política industrial, numa intensidade sem precedentes de divulgação de medidas voltadas para setores específicos, bem como de identificação explícita de parceiros cujo desempenho tem motivado a adoção de medidas protetivas de setores produtivos internos.

Como lembra Bown (2023), a política industrial hoje difere das edições passadas porque tem participação ativa e explícita de parte das economias de alta renda, porque alguns governos coordenam suas políticas com parceiros selecionados, em lugar de simplesmente promover a realocação de unidades produtivas a nível nacional, e porque trata menos de elevar a produtividade ao nível micro ou gerar efeitos sobre outros setores e mais promover a diversificação sob o argumento de reforço das

---

<sup>2</sup> Segundo fDi (2024b) isso significa o triplo de medidas em relação às adotadas em 2019, revelando aumento intenso da adoção dessas medidas de política.

cadeias produtivas, preservação de supremacia tecnológica ou o desejo de aumentar o controle sobre a atividade econômica para fazer face a choques inesperados.

Os efeitos considerados acima são aplicáveis a diversas situações. São candidatas naturais as políticas industriais adotadas por países europeus, asiáticos e na América do Norte. Não há pretensão aqui em esgotar o tema. A próxima seção mostra de forma resumida as principais iniciativas de parte das administrações recentes nos Estados Unidos.

### **III – O Caso dos EUA**

Os EUA têm longo registro de política industrial (Stensrud (2016)). Seu Secretário do Tesouro Hamilton foi quem, em 1791, propôs iniciativa pioneira para desenvolver o setor manufatureiro. A guerra com a Inglaterra, em 1812, estimulou demanda por política industrial com forte componente de proteção comercial, o que foi importante para o desenvolvimento do setor. Em 1816 o Congresso aprovou estrutura tarifária com o objetivo explícito de beneficiar a indústria manufatureira, sobretudo têxteis. Entre 1861 e 1865 houve novo aumento de tarifas, e apoio governamental a pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Na Depressão do início dos anos 1930 o New Deal foi exemplo claro de intervenção governamental. Em 1977 houve apoio explícito à indústria siderúrgica. Mesmo no governo liberal de Reagan houve intervenção no comércio externo e nas políticas de inovação, educação, e apoio a indústrias de alta tecnologia. A administração Obama interveio fortemente no setor financeiro e incentivou os setores de agricultura, construção militar e energia.

O governo americano tem apoiado de modo expressivo as empresas, de forma a obterem acesso aos mercados externos de compras governamentais. Várias agências governamentais criaram mecanismos para investir em empresas de tecnologia de tamanho médio. De fato, desde 1953 a Small Business Administration apoia pequenos negócios, de modo a melhorar o grau de concorrência. Sem falar nos mecanismos de apoio aos compradores externos de exportações americanas.

Segundo Reich (2023), o governo americano compra mais da metade das aeronaves produzidas, assim como equipamentos de rádio e TV. Compra 25% de todos os instrumentos científicos e de engenharia e 1/3 das válvulas eletrônicas e manufaturas de não-ferrosos. Além disso, o governo federal financia mais de 1/3 das pesquisas industriais e emprega direta ou indiretamente mais de 35% dos cientistas e engenheiros do país. A ênfase no setor manufatureiro é entendida ao se considerar que aí se concentram 3/4 das pesquisas e desenvolvimento de novos produtos por parte do setor privado e 86% das exportações totais de mercadorias.

Também a política comercial externa tem sido forma dissimulada de aplicação de política industrial. De acordo com Hufbauer/Jung (2021) entre 1950 e 2000 os benefícios da proteção comercial foram capturados por indústrias de menor desempenho, como açúcar, alguns setores agrícolas específicos, vestuário, cerâmica, siderurgia, marinha mercante e outras.

No entanto, o discurso oficial sempre foi pró-mercado e de preocupação com as distorções alocativas associadas com a presença ativa de parte do governo.

Mais recentemente, a preocupação com a perda de postos de trabalho com os processos produtivos em cadeias, com a concorrência chinesa no comércio internacional, assim como na corrida pelo desenvolvimento tecnológico<sup>3</sup>, e com as carências expostas – dificuldade no acesso a insumos, restrições na disponibilidade inicial de vacinas e equipamentos médicos, restrições no fluxo de transporte de mercadorias - quando da pandemia da COVID-19 estimularam, nos EUA como em outras economias de alta renda, a consideração de política industrial como objetivo explícito de política.

Assim, boa parte da racionalidade que justifica a existência de política industrial passou a ser associada a percepções com relação a segurança nacional. É o que explica, por exemplo, a preservação das medidas de apoio à siderurgia, já há vários anos, que passou a ser classificada como uma indústria “essencial”.

De acordo com Tyson/Zysman (2023), se no passado o foco da política industrial era autossuficiência em algum setor, frequentemente com objetivos mercantilistas, a nova política industrial tem de lidar com dois novos objetivos: garantir oferta adequada e competitiva dos produtos e tecnologia requeridos para a segurança e prosperidade econômica e assegurar o desenvolvimento de tecnologias de nova geração, essenciais para a segurança nacional e para a transição para uma economia neutra em carbono.

Segundo Posen (2023), a política industrial explícita nos EUA começou com o governo Trump e foi intensificada na administração Biden. Ambos atacaram o comércio e o investimento internacional como danos à segurança econômica dos EUA. De fato, o governo Biden adotou como lema o ‘Build Back Better’, forte sinalização no sentido de reverter a saída de unidades produtivas para outros países, como observado na consolidação de cadeias de valor. Em abril de 2021 o Presidente anunciava ao Congresso sua iniciativa em relação a melhorar a infraestrutura, chamada de ‘American Jobs Plan’ e seu objetivo de intensificar a política de ‘Buy American’, existente desde a década de 1940.

---

<sup>3</sup> Particularmente preocupante foi o lançamento, em 2015, do programa “Made in China 2025”, com o objetivo de desenvolver capacidade produtiva em dez setores de alta tecnologia, como inteligência artificial, robótica, veículos elétricos e biofarmacêutica.

Para surpresa de alguns, a administração Biden manteve as tarifas sobre aço e alumínio, implementadas na gestão anterior. Na mesma direção, entre outros mecanismos de defesa comercial os EUA iniciaram 132 ações na OMC desde 1995<sup>4</sup>, sendo 45% delas nos últimos anos: segundo Mildner/Schmucker (2023) foram 39 investigações de antidumping e 20 investigações de medidas compensatórias entre o início de 2021 e abril de 2022.

Em junho de 2021 o governo adotou medida de controle sobre investimentos em empresas chinesas, e em outubro daquele ano apresentou documento sobre as relações comerciais com a China. Referências explícitas ao ‘desafio chinês’ passaram a justificar a adoção de diversas medidas. Por exemplo, em The White House (2022a) é dito que “a necessidade de um papel forte e com propósitos definidos para o papel da América no mundo nunca foi tão forte” e que “o risco de conflito entre grandes potências é crescente”. “Embora o ambiente internacional tenha se tornado mais contestado, os EUA permanecem como a potência líder” (tradução livre). Segundo o documento, Rússia e China são desafios à paz e à estabilidade internacionais.

Assim, ainda segundo esse documento, o governo dos EUA está identificando e investindo em áreas-chave onde o setor privado não se mobilizou para proteger os interesses econômicos e de segurança nacional. Os objetivos são melhorar a infraestrutura crítica do país, avançar na cibersegurança em setores críticos, como o suprimento de água, trabalhar com o setor privado para melhorar a segurança em produtos tecnológicos, bem como fortalecer as cadeias de suprimento.

Em novembro de 2021 foi aprovado no Congresso americano o Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act (US\$ 415 bilhões), com o propósito de reconstruir estradas, portos, aeroportos, pontes e ferrovias, expandir o acesso a água potável, assegurar o acesso universal a internet de alta velocidade, construir rede nacional de carregadores de veículos elétricos, melhorar a matriz energética, tornar a infraestrutura de transportes e de saneamento resiliente a ataques cibernéticos e intempéries naturais, reduzir a poluição, lidar com a crise climática e investir em comunidades menos aquinhoadas. A expectativa é criar 1,5 milhão de novos postos de trabalho em dez anos. Esse documento engloba a lógica do Build America, Buy America Act, de janeiro daquele ano, que determina que todo o aço, ferro, produtos manufaturados e materiais de construção usados nos projetos de infraestrutura sejam produzidos nos EUA.

Em agosto de 2022 o CHIPS and Science Act disponibilizou US\$ 280 bilhões para investimentos em pesquisa e desenvolvimento de semicondutores e computação avançada, sobretudo em comunicações tecnologias limpas e biotecnologias, de modo a “manter os EUA como líder nas indústrias do amanhã,

---

<sup>4</sup> Ver [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)

incluindo nanotecnologia, energia limpa, computação quântica e inteligência artificial”. A preocupação com a China é explícita no título do documento de divulgação da iniciativa. (The White House (2022b)).

Essa preocupação com a concorrência chinesa é compreensível, quando os dados indicam que dada a escala de oferta chinesa seus semicondutores são ofertados a preços 30% mais baixos que os dos principais concorrentes. Mas essa é uma corrida desafiadora, uma vez que (fDi 2024a) o investimento chinês em semicondutores passou de 7% do total mundial em 2012 para não menos que 34% em 2023, enquanto os investimentos nos EUA não superaram os 12%, mesmo com todos os incentivos.

No mesmo mês o governo americano aprovou o Inflation Reduction Act (IRA) (US\$ 370 bilhões), que apesar do nome representa investimentos na produção de energia e no setor manufatureiro (pesquisa e desenvolvimento, produção e consumo), de modo a reduzir as emissões de carbono em 40% até 2030, bem como reduzir os custos de energia para as famílias e as empresas. São duas dúzias de incentivos fiscais para a provisão de energia limpa e ações climáticas, assim como empréstimos e investimentos. As ações serão de forma coordenada, entre o governo federal e as administrações subnacionais, e são uma continuidade das ações previstas no Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act.

Essa iniciativa provocou reações variadas. Já em setembro, autoridade sul-coreana estava em Washington demandando ajustes, em nome dos interesses da indústria automobilística coreana (Bown (2023a)). O presidente francês disse que o IRA ameaçava fragmentar o Ocidente.

Um dos pontos mais controversos foi a condição de “Buy American” (conteúdo local) para acesso aos incentivos. De forma explícita, a lei exclui componentes originados na China, Irã, Coreia do Norte e Rússia. Em dezembro de 2022 foram adotadas medidas proibitivas do uso de semicondutores chineses por parte de instituições governamentais americanas. Mas pelo texto, os veículos elétricos fabricados na Europa não teriam acesso aos financiamentos ao consumidor, restritos aos produzidos nos EUA.

Para a União Europeia, em particular, o IRA é problemático, porque – além da condição ‘Buy American’ - afeta diretamente suas políticas de transição energética, que envolvem uma redução dos incentivos ao longo do tempo, ao passo que o IRA assegura incentivos, em alguns casos, por até dez anos. Além disso, o IRA não é compatível com os princípios não-discriminatórios adotados pela OMC. E foi adotado em conjuntura em que os EUA vêm, desde a administração Trump, boicotando o Comitê de Apelação daquela instituição, e num momento em que a Europa Ocidental se encontra com pesados compromissos no apoio à Ucrânia.

Para lidar com essas e outras questões o governo americano flexibilizou o acesso ao crédito ao consumo, agilizou negociações com a União Europeia em algumas áreas, como o comércio de minerais críticos e

foi ativado o US-EU Trade and Technology Council (criado em 2021), para coordenar a definição de regras para tecnologias e comércio em âmbito global, 'baseado em valores democráticos', segundo White House (2022 a).

#### **IV – O Caso do Brasil**

A economia brasileira tem registros alentados de políticas setoriais de diversos tipos. Desde a década de 1940 houve diversos Planos de Desenvolvimento que, se não usavam a expressão de forma explícita, certamente implicavam política industrial ativa. Certamente o ponto de máximo no registro histórico foi o Plano de Metas, na primeira metade da década de 1950. O sucesso obtido a partir de alguns desses Planos, em termos da instalação no país de setores produtores desejados, via substituição de importações, influenciou algumas gerações de empresários, que passaram a esperar a sinalização de parte do governo para identificar os setores prioritários.

Essa lógica funcionou até meados da década de 1980. A partir do momento em que a 'guerra fiscal' entre Estados passou a ser significativa, boa parte das decisões de investir deixou de seguir diretamente os textos de política industrial do governo federal, os quais, por sua vez, passaram a ser repetitivos na sinalização dos mesmos setores prioritários. A Constituição de 1988 consolidou essa situação, ao explicitar as fontes de recursos dos três níveis da administração pública.

A extinção do Ministério da Indústria e Comércio em 1990, quando foram fundidos os ministérios da área econômica num único Ministério da Economia (experiência que se repetiria em 2018) contribuiu para o desestímulo à elaboração de novos documentos com a explicitação de política industrial específica. A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), junto com o Programa Nacional de Desestatização não chegaram a caracterizar nova política industrial em sentido estrito. Certamente implicou mudança expressiva em relação aos objetivos anteriores: em lugar de construir parque produtivo ampliado, a ênfase foi no aumento da eficiência e da competitividade. O que não significa que não tenha havido efeitos sobre o processo produtivo. Mas tais efeitos – expressivos – foram mais o resultado da política comercial externa do que propriamente o atingimento de resultados setoriais pré-definidos.

Em 1994 a lógica subjacente ao Plano Real, por sua vez, partia da premissa de evitar qualquer indexação de preços. O suposto excesso de indexadores até então tornava essencial que os preços – portanto as sinalizações aos investidores – passassem a depender basicamente das forças livres do mercado. Dizia-se que se estaria vivendo uma “política industrial dos consumidores, e não dos produtores”, com a queda da inflação e a maior 'realidade' dos preços.

Uma consequência desses movimentos foi que por algum tempo a explicitação do que seria a política industrial do país – mesmo quando eventualmente referida em algum texto governamental - não recuperou o nível de importância anterior.

Essa situação foi alterada em 2004, com o lançamento da PITCE (Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior). Em que pese o nome parecido com a política de 1990, agora passou a se explicitar novamente os setores a serem beneficiados com incentivos fiscais e creditícios. A perspectiva era de formar grandes empresas líderes do crescimento econômico (os chamados “campeões nacionais”). Havia medidas de cunho horizontal, como estímulos à inovação e modernização industrial e vertical, beneficiando os setores de geração de software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos, biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis. Ao longo do ano essa política foi complementada pela criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e por um conjunto de leis na mesma direção: lei da inovação, lei de criação de regime especial de tributação para serviços de informática, lei de informática e lei de biossegurança (Comin Rocha (2019)).

Em 2007 essa política foi reforçada pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento. Não se tratava de documento de política industrial especificamente, mas de um conjunto de medidas institucionais (estímulo ao crédito, melhora do ambiente de investimentos, desoneração tributária, incentivos fiscais), complementadas por expressivos investimentos em infraestrutura por parte do governo federal, o que certamente daria respaldo às políticas industrial e de comércio exterior (Nunes (2018)).

Em 2008 foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo, com metas para 2010 com relação ao aumento da taxa de investimento, ao aumento do gasto privado em pesquisa e desenvolvimento, ao aumento da participação das exportações no mercado mundial, ao aumento dos investimentos diretos no exterior e ao aumento do número de empresas de menor porte.

Seriam adotadas políticas fiscais, tributárias e de financiamento, além de ‘programas estruturantes’ para os setores de saúde, tecnologias de infirmação, energia nuclear, nanotecnologia, biotecnologia, defesa, aeronáutico, petróleo, gás natural, petroquímica, bioetanol, mineração, celulose e papel, siderurgia, carnes, automobilística, bens de capital, indústria naval, têxtil, confecções, calçados, móveis, agroindústria, construção civil, serviços, perfumaria e plásticos. (Comin Rocha (2019)). O número e a dispersão de setores-objetivos desde logo tornava difícil a identificação de prioridades.

Em 2011 foi divulgado o Plano Brasil Maior, com dez metas a serem atingidas em três anos, de modo a promover “a inovação e o adensamento produtivo da indústria”, através de ‘dimensões estruturantes’,

como o fortalecimento de cadeias produtivas via aumento dos investimentos fixo e em pesquisa e desenvolvimento, a diversificação de exportações, inclusive de serviços, o aumento do número de empresas de menor porte e a internacionalização de empresas. Pela primeira vez há referência aos objetivos de não apenas promover o crescimento e a inovação, mas também proteger a indústria nacional das incertezas do mercado internacional, em particular as questões cambiais, enfatizadas pelo então Ministro da Fazenda em diversos fóruns.

O semi-mandato presidencial de 2016-2018 foi mais focado na adoção de limites aos gastos futuros do governo federal, na reforma trabalhista, com alteração de diversos pontos da Consolidação das Leis do Trabalho e na liberação da terceirização para atividades-fim. Em termos de política industrial especificamente, em 2018 foi criado o Programa Rota 2030, que cria nova política para o setor automotivo por 15 anos, com incentivos tributários e creditícios e metas mensuráveis de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, eficiência energética e outros.

O quadriênio seguinte focou em promover reformas pró-mercado e medidas que levassem a aumento da produtividade e competitividade, em lugar de pré-selecionar setores-objetivo. Foi dada ênfase ao marco regulatório para segurança jurídica de investimentos de longo prazo, à privatização de empresas, à desburocratização, à ampliação no acesso a crédito, ao estímulos horizontais à inovação e tecnologia, à redução de barreiras à importação de bens de produção e à desburocratização do comércio externo. Uma lógica distinta da política industrial convencional.

Em 2023 a Confederação Nacional da Indústria divulgou documento (CNI (2023)) com diversas sugestões de medidas de política, centradas em quatro 'missões': descarbonização, transformação digital, saúde e segurança sanitária e defesa e segurança nacional. Trata-se de novidade, em relação a propostas anteriores, sempre focadas na instalação ou ampliação de setores produtivos específicos. Agora, os objetivos procuram refletir a necessidade de lidar com novos desafios, como nas duas primeiras missões, ou lidar com as adversidades expostas na pandemia da COVID.

No último dia de 2023 foi divulgada a Medida Provisória 1205, que disciplina a comercialização de veículos novos produzidos no país e importados, definindo incentivos fiscais e creditícios para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, assim como os estímulos à produção de novas tecnologias, à produção de biocombustíveis e outros de baixo teor de carbono, ao aumento da capacidade produtiva instalada no país e capacitação técnica e qualificação profissional no setor de mobilidade e logística.

Em janeiro de 2024 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, vinculado ao recriado Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior divulgou documento considerado pilar



para o que seria a 'neointustrialização' do país. Esse processo estará baseado em não menos que oito princípios: inclusão socioeconômica, equidade, em particular de gênero, cor e etnia, promoção do trabalho decente e melhoria de renda, desenvolvimento produtivo e tecnológico e inovação, incremento da produtividade e da competitividade, redução das desigualdades, inclusive as regionais, sustentabilidade e inserção internacional qualificada. São destinados mais de R\$ 106 bilhões em quatro anos para atingir os objetivos do plano, provenientes do BNDES, FINEP e EMPRAPII.

Para tanto, o desenvolvimento industrial deverá promover: cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética, complexo econômico industrial da saúde para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde, infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis, transformação digital da indústria, bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas e tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.

Trata-se – assim como o documento da CNI - de ótica propositiva distinta da experiência histórica brasileira com política industrial, essencialmente focada na instalação ou ampliação de setores prioritários. Às preocupações com desenvolvimento produtivo, ganhos de produtividade e competitividade, esperáveis em propostas de políticas industriais, agora as dimensões de inclusão social e redução de desigualdades ganham destaque entre os princípios da política, como refletido nos objetivos relacionados com a segurança alimentar, o acesso à saúde e a provisão de saneamento, moradia e mobilidade.

Mesmo com esse conjunto de novidades de enfoque o foco propositivo continua sendo implicitamente o mercado interno: apesar de a 'inserção internacional qualificada' ser um dos princípios, o documento não esclarece o que se entende por essa expressão nem especifica ações diretamente identificáveis com a inserção internacional da economia.

Não cabe aqui avaliar tais medidas. Para os presentes propósitos basta registrar que uma comparação da política industrial adotada nos EUA e a brasileira indica semelhanças e notáveis diferentes.

A lógica de seleção de setores prioritários para as benesses de tratamento diferenciado em termos fiscais e creditícios sempre foi mais explícita na experiência brasileira. Mas não deixou de existir nos EUA. Uma diferença é que no caso brasileiro o recurso à adoção de barreiras tarifas sobre importações sempre foi mais usado. O que não elimina o fato de que as duas economias tenham se utilizado com alguma frequência de barreiras não-tarifárias variadas para os mesmos propósitos.

Os incentivos representados pela política de compras públicas como forma de assegurar fonte de demanda e assim permitir o atingimento de escala produtiva em alguns setores têm sido igualmente

adotados pelos dois países. Uma diferença é que no Brasil isso é talvez mais transparente, via atuação das empresas estatais e compras diretas por parte do setor público, enquanto nos EUA esse processo é mais dissimulado em programas de políticas públicas variadas. No entanto, se nos EUA é possível, como foi mencionado, identificar o quanto as compras públicas representam enquanto fonte de demanda pela produção de alguns setores, no Brasil essa dimensão ainda não é muito clara.

Os dois países incluíram, nos documentos recentes de política industrial, ações para a promoção da competitividade em setores internacionalizados, bem como medidas para mitigar problemas universais, como as questões climáticas. Desnecessário lembrar que as dimensões são muito distintas, e que as motivações igualmente diferem: se no Brasil trata-se de viabilizar melhor formato de inserção internacional por via de maior competitividade, nos EUA a lógica é mais relacionada à defesa em relação a competidores externos, considerados não cumpridores das regras gerais acordadas. Tanto num caso como no outro, a racionalidade tangencia a dimensão de defesa nacional.

Em suma, o notável nos documentos recentes nos dois países é a incorporação explícita da opção por política industrial ativa, de referencial de análise que incorpora dimensões do mercado internacional, assim como preocupações com as mudanças climáticas.

## **V – Possíveis efeitos sobre as relações bilaterais**

As relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos se intensificaram desde o pós-Segunda Guerra, tanto nos fluxos comerciais como nos investimentos. Não são muitos os registros de maiores desencontros ao longo dessas décadas.

É possível identificar, nas leis recentes nos EUA, um potencial de efeitos positivos diretos para a economia brasileira.

O Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act prevê US\$ 60,5 bilhões para a reforma de estradas, pontes e outros projetos, mais US\$ 273 bilhões de ajuda federal para os Estados melhorarem sua malha rodoviária, US\$16,7 bilhões para melhora de infraestrutura de portos, mais outros projetos específicos que envolvem construções. Esse conjunto pode ser uma oportunidade para a exportação de novos materiais e insumos e maquinaria para a construção civil.

O Inflation Reduction Act define igualmente programas que podem vir a representar estímulos adicionais às exportações de insumos e maquinaria para a construção civil: IRA Location 50144 ((US\$ 5 bilhões para investimento em infraestrutura de energia), IRA Location 50151 US\$ 2 bilhões para

financiamento de construção de rede de transmissão de energia), IRA Location 30002 (US\$897,5 bilhões para um programa de retrofit de construções, para torná-las ambientalmente amigáveis). Além desses, os IRA Location 13201 e 13202 concedem incentivos fiscais para o uso de combustíveis alternativos, o que pode significar oportunidade para a exportação de etanol.

A se confirmarem essas expectativas, essas exportações associadas ao setor de construção reforçariam tendência observada desde já. De fato, os atritos recorrentes entre os EUA e a China têm levado os primeiros a buscar alternativas de fornecedores. Em 2023, por exemplo, o México superou a China como o maior fornecedor de mercadorias aos EUA, depois de muitos anos de predominância chinesa. O Brasil tem igualmente se beneficiado, seja por essa busca de diversificação, seja pelos incentivos à indústria de construção civil. As exportações brasileiras para os EUA bateram recorde em 2023, e com grau expressivo de diversificação. Segundo levantamento da AMCHAM<sup>5</sup>, houve destaque para os semiacabados de ferro e aço, assim como equipamentos de engenharia, uma tendência que poderá vir a se consolidar em vista dos programas de estímulo às obras de infraestrutura.

De modo semelhante, mas sendo hoje uma possibilidade mais que uma probabilidade, os objetivos do CHIPS and Science Act, de desenvolvimento de setores tecnologicamente de ponta, pode ter impacto sobre eventuais exportações brasileiras de materiais estratégicos. Neste caso, contudo, haveria que se considerar a concorrência derivada da posta em prática do Minerals Security Partnership, de 2021, acordo de 13 países para o desenvolvimento de cadeias de suprimento de minerais estratégicos, de modo a reduzir a dependência de produtos chineses (US Department of State 2021)<sup>6</sup>.

Isso não significa que não exista potencial para desencontros nas relações comerciais bilaterais.

Os ruídos nas relações bilaterais podem ser de ao menos dois tipos. Uma possibilidade é a atuação sistemática e expressiva em ações formais de denúncia junto à Organização Mundial do Comércio, sob a alegação de que medidas adotadas por um país de fato comprometem os fluxos comerciais e não estão conformes com o acordado ao nível da OMC. Outra possibilidade é – numa linha de raciocínio próxima à sugerida em Hufbauer/Jung (2021) – identificar, nas medidas adotadas por um dos países, elementos que possam representar dificuldades para a outra economia, mesmo que não justifiquem iniciar ação de denúncia junto à OMC.

Seguindo essa segunda linha de raciocínio, pode-se argumentar que a ênfase dos documentos do governo norte-americano revistos aqui é, grosso modo, focada na capacitação em tecnologias de ponta e nos

---

<sup>5</sup> Ver “Exportação de bem industrial para os EUA bate recorde”, **Valor Econômico**, 12/01/2024

<sup>6</sup> Austrália, Canadá, Finlândia, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Noruega, Coreia do Sul, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e União Européia.

efeitos ambientais. Em relação à primeira, esse é um debate que passa a anos-luz da economia brasileira. O país não participa de forma ativa nesse mercado, por uma série de razões. Já o fato de o Inflation Reduction Act fornecer incentivos para a produção interna de combustíveis alternativos pode vir a representar limite para as expectativas de vendas brasileiras de etanol e biocombustíveis, como sugerido nos parágrafos acima.

O consenso aparente em Washington, no sentido de que a OMC falhou em defender os interesses econômicos norte-americanos, o que motivou uma série de iniciativas - a exemplo da negativa de indicar novos juízes para o sistema de solução de controvérsias desde 2016, inviabilizando na prática seu funcionamento - tem forçado a realização de entendimentos crescentemente ao nível bilateral. A repetida adoção de tarifas em diversos produtos tem provocado pressão política sobre economias em desenvolvimento para retaliar essas iniciativas (Panagariya (2023)). Ao mesmo tempo, contudo, os ruídos nas relações entre os Estados Unidos e a China têm proporcionado à economia brasileira – sobretudo ao agronegócio – oportunidades significativas de mercado. O Brasil tem podido ocupar fatias de mercado e tornar-se o principal fornecedor de uma série de produtos.

O Brasil e os Estados Unidos assinaram um Acordo de Comércio e Cooperação Econômica em março de 2011. Em novembro daquele ano o Congresso brasileiro ratificou o Protocolo Brasil-EUA sobre Transparência e Regras Comerciais, atualizando as provisões sobre corrupção, boas práticas regulatórias, facilitação de comércio e administração aduaneira (USTR (2023)).

Visto desde Washington, contudo, o fato de as tarifas consolidadas pelo Brasil serem bem superiores às tarifas praticadas impõe insegurança aos exportadores norte-americanos, uma vez que há frequentes alterações nas alíquotas, em vista da flexibilidade permitida no âmbito do Mercosul. As empresas americanas continuam a se queixar do volume e da inconsistência da documentação requerida para a importação de certos produtos, tais como equipamentos pesados, que incidem mesmo quando a importação é em caráter temporário (USTR (2023)). Essa percepção pode ser uma fonte potencial de demandas pela imposição pontual de restrições a produtos brasileiros.

Em novembro de 2023 dois senadores americanos propuseram uma lei (Foreign Pollution Fee Act) pela qual seria imposta uma taxa sobre produtos importados cujo processo produtivo está associado a poluição mais intensa do que quando fabricados nos EUA. Isso afetaria as exportações de cimento, alumínio, biocombustíveis, vidro, hidrogênio, metanol, ferro e aço, baterias de lítio, diversos minerais, gás natural, alguns produtos petroquímicos, plásticos, papel e celulose, células solares, produtos refinados de petróleo e turbinas eólicas. Como a taxa será tão mais elevada quanto maior a diferença em relação aos processos produtivos nos EUA, é entendido que isso viola os princípios da OMC, por dar

uma vantagem diferenciada aos produtores locais. Boa parte dos produtos a serem afetados, caso essa proposta venha a ser aprovada, são de interesse exportador brasileiro.

Tal iniciativa é reflexo de tendência crescente, de protecionismo motivado por razões ambientais. Nesse particular, os países europeus têm se destacado por forte ativismo. É preocupante que esse exemplo venha a ser seguido pelos EUA.

Desde que os EUA começaram a mostrar insatisfação com as decisões da OMC, e sobretudo a partir do momento em que não foram indicados os juízes para os painéis de solução de controvérsias, os EUA passaram a não registrar acusações contra outros países, optando por relações bilaterais. De qualquer forma, uma visão geral das ações efetivamente cursadas naquela instituição até então dá uma ideia geral do nível de contenciosos entre os EUA e o Brasil.

O Quadro a seguir mostra as ações iniciadas por cada um dos dois países em relação ao outro desde 1995. O registro dos processos iniciados no âmbito da OMC não é muito expressivo em termos do número de ações.

O Brasil foi autor, junto com a Venezuela, do primeiro processo, no primeiro ano de existência da OMC. Tratava-se de questionar a legislação da Califórnia em relação ao tipo de gasolina que podia ser comercializado. Essa ação merece destaque porque foi o primeiro teste da capacidade impositiva da nova instituição.

A lista dos casos não é muito extensa, mas compreende algumas ações notáveis, como o questionamento aos subsídios ao algodão, com impactos que transcendem as relações bilaterais, assim como as políticas em relação a exportações agrícolas e produtos siderúrgicos. Do lado americano, o questionamento (junto com outros países) da política brasileira de estímulo à indústria automobilística forçou o redesenho dos incentivos setoriais.

<b>Contencioso EUA-Brasil na OMC</b>			
<b>Denunciante</b>	<b>Ano</b>	<b>Código</b>	<b>Assunto</b>
<b>Brasil</b>	1995	DS4	Normas para tipos de gasolina
	2000	DS17	Offset Act (anti-dumping)
	2000	DS18	Medidas compensatórias sobre aço carbono

<b>EUA</b>	2001	DS224	Discriminação no Código de Patentes
	2001	DS239	Anti-dumping sobre silício
	2002	DS250	Imposto da Flórida sobre Laranja e derivados
	2002	DS259	Salvaguardas sobre produtos siderúrgicos
	2002	DS267	Subsídios ao algodão
	2007	DS365	Subsídios a exportações agrícolas
	2008	DS382	Antidumping e outras medidas sobre suco de laranja
	2016	DS514	Medidas Compensatórias sobre produtos siderúrgicos
	1996	DS52	incentivos à indústria automobilística
	1997	DS65	incentivos à indústria automobilística
	2000	DS197	preço mínimo para valoração aduaneira
2000	DS199	conteúdo local para registro de patente	

Fonte: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)

O esvaziamento da OMC é preocupante, ainda mais quando ocorre em paralelo ao momento em que a maior parte das economias de alta renda passa a assumir abertamente programas de incentivo a produtores locais, assumindo a adoção de política industrial, como discutido acima. É fundamental, para economias de renda menos elevada, poder contar com mecanismo disciplinador das regras de comércio, para não estar sujeita a relações bilaterais desiguais de poder econômico.

A OMC define os procedimentos que podem ser adotados pelos países membros quando um dos parceiros viola as regras da organização, sobretudo o princípio de nação-mais-favorecida, um dos pilares da existência mesma da organização. No entanto, essas mesmas regras permitem graus de liberdade para os países adotarem medidas que infringem algumas dessas regras, se baseadas em ações necessárias para preservar a segurança nacional, mesmo que elas violem acordos explícitos de determinação de tarifas.

De fato, o que se observa hoje, com a atual frequência de documentos de política industrial, é que boa parte da justificativa para sua adoção está relacionada com o argumento de segurança nacional, em grande medida associada à competição – considerada desigual, por subsídios envolvidos e pela participação de empresas estatais beneficiadas com acesso privilegiado a crédito e outros benefícios –

com países específicos. Na linha de argumentação de Tyson/Zysman (2023), isso permite evitar que essas medidas possam ser caracterizadas como protecionismo ou mercantilismo.

A rigor, a identificação explícita de países em relação aos quais há desconforto por parte das autoridades de comércio nos EUA não é novidade. Ela segue a tradição iniciada com o chamado Art. 301 da Lei de Comércio, que indica, a cada ano, as práticas consideradas abusivas de países específicos, com efeitos imediatos sobre os fluxos de importação.

Ao mesmo tempo, como são iniciativas que se distanciam das normas básicas da OMC, elas naturalmente estimulam a tendência ao bilateralismo: países incomodados com algumas dessas medidas são convidados a negociar de modo específico, bilateral, em lugar de procurarem incorrer aos trâmites consolidados para recursos junto à OMC.

Como já mencionado, a pesquisa de Evenett et alli (2024) mostrou que as economias mais abastadas adotam preponderantemente como medida de incentivo os subsídios aos produtores nacionais. A esse respeito, Bown (2023) contribui com um argumento significativo.

No âmbito da OMC, o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias define como subsídio uma contribuição financeira por parte de um governo, que confere um benefício a um produtor atuante nesse país. No entanto, argumenta Bown, os subsídios economicamente impactantes podem ocorrer fora dessa definição.

Por exemplo, diversos programas de governo priorizam o apoio à educação e qualificação de mão-de-obra, como forma de assegurar aos setores prioritários disponibilidade de oferta de trabalhadores devidamente qualificados, sobretudo nas atividades de maior sofisticação tecnológica. Isso é considerado explicitamente nos documentos Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act, no CHIPS and Science Act e no Inflation Reduction Act.

Os investimentos direcionados para capacitação nos setores-objetivo das políticas naturalmente beneficiam alguns setores mais que outros. A questão que essa situação coloca é se a aquisição de capital humano diferenciado não deveria ser considerada como subsídio no âmbito da OMC, uma vez que dá vantagem específica a alguns setores de um país, introduzindo um elemento de distorção no comércio internacional. Segundo Bown (2023), entre 1995 e 2019 os membros da OMC registraram 593 disputas, das quais 129 envolveram a questão de subsídio. Dessas, apenas 80 questionaram os subsídios subjacentes.

Da mesma forma que a redução de tarifas resultante das diversas rodadas de negociações multilaterais no âmbito do GATT motivou, ao longo do tempo, crescente variedade de barreiras não-tarifárias, estamos observando agora um conjunto crescente de modalidades de políticas internas com efeitos sobre os fluxos de comércio, mas protegidas sob a capa da preocupação com a soberania nacional.

De um modo geral, boa parte das iniciativas recentes por parte dos EUA são reações ao desempenho de parte da China. O problema que isso coloca é que, mesmo tornando explícito que diversos incentivos não podem ser adotados para produtos ou componentes elaborados por empresas chinesas e de outros países mencionados de forma explícita, o impacto que eles podem provocar sobre terceiros países pode não ser insignificante.

## **VI – Considerações Finais**

Tem sido considerado como uma surpresa o fato de que economias de alta renda – que sempre tiveram discurso crítico em relação a política industrial – tenham passado, nos últimos anos, a adotar documentos específicos com medidas nessa direção, embora com algumas diferenças em relação aos documentos tradicionalmente associados a economias de menor dimensão econômica.

O recurso explícito à imposição de tarifas permanece limitado, o grosso das medidas são de apoio fiscal e creditício, e a justificativa básica para sua adoção está blindada nos argumentos de defesa da soberania nacional. No caso dos EUA, a isso se soma a explicitação dos países em relação aos quais é preciso se defender.

Mudam as formas, mas as consequências são parecidas. São medidas que introduzem distorções sobre os fluxos de comércio. Com a novidade adicional de induzirem à intensificação de negociações bilaterais, em lugar dos recursos junto à OMC. A relação de poder econômico passa a ser determinante no resultado dos processos, precisamente o que se procurou evitar com a criação do GATT e da OMC.

Neste texto foi considerada a evolução das iniciativas de estímulo ao setor industrial nos EUA e no Brasil, e ficou clara a diferença entre os formatos dissimulados no primeiro e a explícita adoção de políticas no segundo. Com resultados igualmente distintos, evidentemente.

O atual governo americano tem adotado de maneira mais aberta do que no passado iniciativas de estímulos ao setor industrial, através de reserva de mercado para alguns setores, como veículos elétricos, microprocessadores e outros, da promoção de qualificação dos trabalhadores para as novas tecnologias,



de recursos maciços para o desenvolvimento tecnológico, investimentos em infraestrutura e outras iniciativas. O volume de recursos envolvidos dificilmente pode ser replicado por outras economias.

Neste texto procuramos identificar se essas medidas podem ter efeitos para as relações econômicas com o Brasil, mesmo com sua ênfase sendo em setores tecnologicamente sofisticados, onde o país não participa de forma significativa.

Foi sugerido que poderá haver impactos positivos, via demanda por bens e serviços associados à construção civil e a materiais estratégicos, e eventualmente através da demanda estimulada por combustíveis não-fósseis, como o etanol. Do lado negativo, os incentivos à produção desses combustíveis pode representar um limite para eventuais exportações brasileiras. Mas talvez o efeito mais preocupante seja que o processo de concessões pontuais, negociadas de forma bilateral, reforça o debilitamento da OMC - o que é preocupante, porque as negociações multilaterais asseguravam alguma estabilidade de regras - e passa a condicionar os resultados de eventuais negociações às diferenças de poder econômico.

## REFERÊNCIAS

P. Aghion, J. Boulanger, E. Cohen, Rethinking Industrial Policy, **Bruegel Policy Brief**, Issue 2011/04, June 2011

C. Bown (2023a), Industrial policy for electric vehicle supply chains and the US-EU fight over the Inflation Reduction Act, **Working Papers 23-1**, Peterson Institute for International Economics, May

C. P. Bown (2023b), Modern industrial policy and the WTO, Peterson Institute for International Economics, **Working Paper 23-15**, December

CNI, Plano de Retomada da Indústria, Brasília, maio de 2023

D. C. Comin Rocha, Estado e Desenvolvimento: as políticas industriais brasileiras (2003-2014), **Revista Cadernos de Campo**, N. 27, p. 59-82, jul./dez. 2019

S. Evenett, A. Jakubik, F. Martin, M. Ruta, The return of Industrial Policy in Data, IMF **Working Paper 24/1**, January 2024

fDi (2023), Protectionism: trade restrictions reach an all-time high, <https://www.fdiintelligence.com/content/data-trends/protectionism-trade-restrictions-reach-an-alltime-high-82637>

fDi Intelligence (2024a), China semiconductor capex adds to overcapacity risks, [https://www.fdiintelligence.com/content/data-trends/china-semiconductor-capex-adds-to-overcapacity-risks-83365?xnpe\\_tifc=bfQ.xDQLxd4Nx.hu4Ie.4jpsafeWaeiWhFWZh8LEkScbueJafeca\\_BWVkuLUtuEvE\\_N8NV9p\\_OIE\\_x.hshkU\\_4DxjbfZ&utm\\_source=exponea&utm\\_campaign=fDi%20-%20Intelligence%3A%20Graph%20Time%20-%20Newsletter%20-%202024.1.24&utm\\_medium=email](https://www.fdiintelligence.com/content/data-trends/china-semiconductor-capex-adds-to-overcapacity-risks-83365?xnpe_tifc=bfQ.xDQLxd4Nx.hu4Ie.4jpsafeWaeiWhFWZh8LEkScbueJafeca_BWVkuLUtuEvE_N8NV9p_OIE_x.hshkU_4DxjbfZ&utm_source=exponea&utm_campaign=fDi%20-%20Intelligence%3A%20Graph%20Time%20-%20Newsletter%20-%202024.1.24&utm_medium=email)

fDi Intelligence (2024b), Industrial policies are mostly motivated by protectionism, not geopolitics, <https://www.fdiintelligence.com/content/news/industrial-policies-are-mostly-motivated-by-protectionism-not-geopolitics-83358>

G.C. Hufbauer, E.Jung, Scoring 50 Years of US Industrial Policy, 1970–2020, **PIIE Briefing 21-5**, Peterson Institute of International Economics, November 2021

M. Jarsulic, Investing To Be Competitive: The New U.S. Industrial Strategy, **American Progress**, Jun 12, 2023 , <https://www.americanprogress.org/article/investing-to-be-competitive-the-new-u-s-industrial-strategy/>

R. Juhász R, N. Lane, D. Rodrik, The New Economics of Industrial Policy. **Annual Review of Economics** 16: Submitted. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>, 2023

R. Juhász, N. Lane, E. Oehlsen, V. Pérez, The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach, **STEG Working Paper** 050, SRG 78, January 2023

S. Lester, Is the Foreign Pollution Fee Bill WTO-Compliant?, [International Economic Law and Policy Blog](#), November 05, 2023

S. Mildner, C. Schmucker, The EU, the United States, and China: On the Brink of a New Global Industrial Policy and Trade War?, in *Alessandro Gili and Davide Tentori* (eds), **THE COMEBACK OF INDUSTRIAL POLICY - The Next Geopolitical Great Game**, ISPI, Milan, 2023

M. Nunes, O Programa de Aceleração do Crescimento e as Fronteiras, em B. Pêgo e R. Moura (orgs), **Fronteiras do Brasil: Uma Avaliação de Política Pública**, vol. I, IPEA, 2018

A. Panagariya, Developing Countries Should Reject American-Style Protectionism, Project Syndicate, Dec 13, 2023

A. Posen, America's Zero-Sum Economics Doesn't Add Up, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2023/03/24/economy-trade-united-states-china-industry-manufacturing-supply-chains-biden/>

R. B. Reich, Why the U.S. Needs an Industrial Policy, **Magazine** (January 1982)

D. Rodrik, An Industrial Policy for Good Jobs, The Hamilton Project Policy Proposal, September 2022

A. Siripurapu, N. Berman, **Is Industrial Policy Making a Comeback?**, September 18, 2023

A. Slaughter, E. Garlow, Beyond Industrial Policy, **Project Syndicate**, Mar 27, 2023

C. Stensrud, Industrial policy in the United States, CIVITAS, [civitas.org.uk/research/economy](https://civitas.org.uk/research/economy), Briefing note: October 2016

The White House, National Security Strategy, October 2022a

The White House, Fact Sheet: **CHIPS and Science Act will lower costs, create jobs, strengthen supply chains, and counter China**, Briefing Room Statements and Releases, August 09, 2022b

L. Tyson, J. Zysman, The New Industrial Policy and Its Critics, **Project Syndicate**, 17 November, 2023

US Department of State (2021), Minerals Security Partnership, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership>

USTR, **2023 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers**, Washington DC