

**DIRETRIZES PRIORITÁRIAS
GOVERNO FEDERAL 2023-2026
SUMÁRIO EXECUTIVO**

SUMÁRIO

1 Introdução	4
2 Diretrizes	6
2.1 Ambiente Macroeconômico	6
2.2 Reforma Tributária	6
2.3 Política Industrial	7
2.4 Inovação e Tecnologia	7
2.5 Comércio Exterior	8
2.6 Infraestrutura	8
2.7 Educação	9
2.8 Política Social	9
2.9 Construção Civil e Habitação	10
2.10 Agronegócio	11
2.11 Economia Verde	11
2.12 Modernização Trabalhista	11
2.13 Segurança Jurídica	12



Caro leitor,

Os últimos anos trouxeram novos desafios para o Brasil e o mundo. Uma pandemia assolou a população mundial e, recentemente, a guerra na Ucrânia, que vem dificultando a normalização das cadeias globais de suprimentos. Pensando nesse contexto e nas dificuldades estruturais que pesam sobre o país, a FIESP e o CIESP elaboraram este documento. O objetivo é organizar um conjunto de diretrizes que buscam recuperar o crescimento econômico sustentado e encaminhar soluções estruturais para a economia brasileira.

Nesse processo de retomada, tem papel central a adoção de políticas industriais modernas, as quais têm sido cada vez mais empregadas por importantes economias no mundo. Um novo consenso, baseado nas experiências internacionais levando em conta as mudanças tecnológicas e a sustentabilidade, recoloca o setor industrial como o motor da retomada econômica.

O Brasil também precisa acompanhar essas mudanças, sobretudo para rever o processo de desindustrialização e baixo crescimento. Em sua história, o país já apresentou períodos de crescimento virtuoso puxado pela industrialização. Agora precisa resgatar esse motor, não mais sob as mesmas bases, mas a partir de uma visão moderna, digital e sustentável, voltada para o desenvolvimento da economia menos intensiva em carbono, mais produtiva, socialmente mais justa e inclusiva.

Para que isso se torne possível, são necessárias soluções estruturais e não apenas conjunturais. Com este objetivo e buscando fortalecer o diálogo com a academia, sociedade, lideranças e setores organizados da população, a FIESP e o CIESP apresentam este conjunto de diretrizes, que busca indicar caminhos possíveis para o aumento da produtividade, promoção de uma educação de qualidade, implementação de políticas industriais modernas e atendimento da agenda ESG (*Environmental, Social and Governance*). A complexidade dos desafios atuais é significativa e exige a atuação do Estado como articulador de investimentos e intermediador do processo de desenvolvimento. Não se trata de discutir a presença de um Estado mínimo ou máximo, mas de um Estado necessário.

Com essa visão de futuro e com a certeza de que a sinergia entre os setores público e privado é fundamental, assim como o constante diálogo com a sociedade civil, poderemos reconstruir um país que investe, promove a inovação, gera empregos de qualidade e o crescimento sustentável.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
CIESP - Centro das Indústrias do Estado de São Paulo



1 INTRODUÇÃO

O baixo e instável crescimento econômico brasileiro tem afastado o país dos padrões necessários para redução da desigualdade e transição para uma economia desenvolvida. Seus entraves estão vinculados tanto a eventos conjunturais adversos quanto a problemas estruturais, como é o caso da desindustrialização. Nesse sentido, vale lembrar que a indústria de transformação liderou o crescimento da economia brasileira até a década de 1980, quando sua participação foi superior a 20% do PIB¹. No entanto, vem perdendo protagonismo, chegando a 11,3% de participação em 2021, dificultando o crescimento econômico robusto. Ademais, a agenda contemporânea de política industrial agrega novos desafios, dado que essa industrialização precisa ser sustentável, inclusiva e capaz de incorporar rapidamente os novos paradigmas tecnológicos.

O forte processo de desindustrialização vivenciado pela economia brasileira materializou uma crise estrutural no setor. Vários fatores se conjugaram para esse resultado, dentre eles um adverso ambiente macroeconômico, expresso por uma taxa de câmbio volátil, um patamar de juros que prejudica as decisões de investimento, e um sistema tributário complexo que sobrecarrega os agentes produtivos e gera insegurança jurídica. Uma das faces desse processo foi a perda de competitividade das exportações brasileiras de manufaturados, sobretudo em setores de maior intensidade tecnológica, o que agrava a inserção em cadeias globais de maior valor agregado.

Com o ambiente adverso ao investimento produtivo, houve um distanciamento do nível da produtividade da economia brasileira em relação a outros países, revelando que, durante o processo, também foi perdida a capacitação adequada da mão de obra. Na indústria, a produtividade da mão de obra foi reduzida pela metade entre 2007 e 2019, tanto em grandes e médias, como nas pequenas e micro indústrias. Em perspectiva comparada, o resultado é ainda mais grave. Na década de 1980, a produtividade do trabalhador brasileiro equivalia, aproximadamente, a quase metade da produtividade do trabalhador nos Estados Unidos e ao dobro da Coreia do Sul. Em 2021, o nível da produtividade do trabalho no Brasil caiu para um quarto em relação aos norte-americanos e metade na comparação com o sul-coreanos.

Além de repensar o papel da produtividade, o debate econômico atual sobre indústria está intimamente ligado às estratégias de redução das emissões de carbono. A competitividade passa a responder de forma imediata ao uso eficiente dos recursos naturais, ao mesmo tempo em que incentiva o progresso tecnológico e uma inserção externa mais diversificada.

¹ Fonte: IBGE.

1 INTRODUÇÃO

O fortalecimento da infraestrutura é outro fator urgente para a agenda econômica. A economia brasileira apresenta o nível mais baixo de investimento em infraestrutura desde a década de 1970, sendo que os investimentos não são suficientes, sequer, para cobrir a depreciação. Portanto, imputa-se a necessidade de fomentar o investimento público, mantendo a sustentabilidade fiscal, e incentivar o investimento privado em setores em que há retorno e competências para atuação, aproveitando as sinergias geradas, por exemplo, via concessões e parcerias público-privadas.

A indústria e seus encadeamentos enfrentam desafios conjunturais e estruturais. Torna-se cada vez mais evidente a necessidade de repensar o papel da manufatura e sua competitividade à luz de novos conhecimentos tecnológicos, da digitalização, da educação e da superação dos desequilíbrios ambientais. Estratégias de política industrial buscam aproveitar esses vetores e recuperar o protagonismo da indústria. Diversas economias ao redor do mundo, com destaque para Estados Unidos, Europa e China, estão implementando estratégias nesse sentido, focadas em aumentar a resiliência da indústria a choques externos, tendo em vista, por exemplo, os impactos da pandemia da COVID-19 e pela guerra na Ucrânia. É preciso estar alinhado às tendências internacionais e às oportunidades abertas para uma maior inserção da indústria brasileira nas cadeias globais de valor.

Portanto, o país precisa reposicionar-se e recuperar sua capacidade de planejamento, sabendo que os investimentos convertidos hoje serão consubstanciados na estrutura produtiva no futuro, que será refletida no nível de competitividade, produtividade, criação de empregos e no tipo de inserção no comércio internacional. São necessárias proposições assertivas de políticas públicas, capazes de alavancar a produtividade e recuperar sua qualidade como motor do crescimento econômico, a partir de um horizonte sustentável, que promova uma economia mais resiliente, menos intensiva em carbono e socialmente mais inclusiva.

Além disso, a estabilidade democrática e o respeito ao Estado de Direito são condições indispensáveis para o Brasil superar os seus principais desafios.



2 DIRETRIZES

2.1 Ambiente Macroeconômico

Implementar um arcabouço fiscal que considere a sustentabilidade da dívida pública e a importância do investimento público como elementos fundamentais para o crescimento econômico do país. Para isso, é importante promover a reforma administrativa, avaliar os elementos de rigidez orçamentária e revisar os regimes tributários especiais existentes. É relevante também que ocorra a ampliação do calendário orçamentário anual, bem como a adoção de instrumentos voltados a avaliações periódicas do gasto público.

Ademais, cabe promover maior convergência entre as políticas monetária e fiscal. São necessárias a desindexação da economia brasileira e a possibilidade de atuação do Banco Central ao longo de toda a curva de juros. Aprimoramentos no regime de metas de inflação também podem ser realizados, como o uso do núcleo da inflação como meta, ao invés do índice cheio, e a ampliação do período de sua convergência para além do ano-calendário. Adicionalmente, o Banco Central deve implementar de maneira efetiva seu duplo mandato (controle da inflação e alcance do pleno emprego) e aumentar sua transparência. Por fim, o país deve manter o regime de câmbio flutuante e utilizar ferramentas para mitigar a volatilidade cambial excessiva. Tais medidas visam um arcabouço macroeconômico mais favorável ao planejamento e ao investimento produtivo.

2.2 Reforma Tributária

Instituir, de maneira ampla, homogênea e isonômica, o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) em nível nacional, inserido num programa de crescimento que assegure a neutralidade da arrecadação em alguns anos. Além disso, esse novo sistema não deve onerar a produção, as exportações e os investimentos. Neste sentido, o desenho desse IVA no Brasil deve prever a adoção de mecanismos efetivos de recuperação de créditos. Além disso, não deve deixar de atender aos recentes desafios da economia digital.

No âmbito da tributação da folha de salários, é preciso rever a incidência dos encargos previdenciários, incentivando a formalização de empregos. Na reforma da tributação da renda, a taxa sobre a distribuição de dividendos relativos aos lucros futuros deve ser ajustada, proporcionalmente, à carga que incide sobre as empresas.



2 DIRETRIZES

2.3 Política Industrial

Reduzir a vulnerabilidade de cadeias críticas (como alimentos, energia, tecnologias da informação e da comunicação, saúde e segurança/defesa) a crises externas. Para isso, é necessário dinamizar encomendas tecnológicas e o poder de compra do Estado, aprimorar a regulação das cadeias e atrair investimentos de empresas estrangeiras na fronteira tecnológica. Além disso, é preciso ampliar acordos de cooperação internacional contendo contrapartidas de internalização de competências e promover o licenciamento tecnológico visando a produção interna.

Acelerar a transição para a Indústria 4.0 é outro desafio. Para tanto, é preciso definir seu marco legal, adequando incentivos e reduzindo custos de financiamentos para todo o setor industrial. Deve-se, ainda, fomentar o desenvolvimento produtivo e tecnológico de fornecedores e *startups*, além de especializar e criar instrumentos para as Médias, Pequenas e Micro Indústrias (MPMIs).

Definir uma agenda de investimento também é fundamental para a Política Industrial. Ela deve contemplar a redução do custo e melhora no acesso ao crédito para o investimento produtivo. Também precisa promover aprimoramento e regulamentação do arcabouço legal de garantias e aperfeiçoamento de regras e acesso a recursos dos fundos garantidores. Aumentar a participação no mercado de capitais, incluindo debêntures incentivadas para a indústria, é outra iniciativa importante. Quanto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é necessário garantir fontes e recursos para os financiamentos, com taxas de juros menos voláteis e compatíveis com o investimento produtivo, além de priorizar operações com MPMIs, inovação tecnológica, Indústria 4.0 e cadeias críticas de fornecimento.

2.4 Inovação e Tecnologia

Ampliar o investimento em inovação e tecnologia requer a adoção de uma série de medidas: taxas de juros competitivas internacionalmente, aprimoramento do marco regulatório da inovação e das *startups*, revisão da governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), utilização de compras governamentais e encomendas tecnológicas como incentivo à inovação. Além disso, é necessário aprimorar as políticas de investimento compulsório em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), de modo que a obrigatoriedade de recursos aplicados na área seja direcionada ao desenvolvimento tecnológico e ao estímulo ao relacionamento universidade-empresa.



2 DIRETRIZES

A “Lei do Bem” deve ser aperfeiçoada, por exemplo, ampliando sua abrangência para empresas do lucro presumido e permitindo a dedução em mais de um período de apuração fiscal. Cumpre, também, modernizar a infraestrutura básica e de serviços tecnológicos, com ênfase no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), realizando a difusão e a extensão tecnológica com potencial de multiplicar soluções inovadoras às MPMLs, e incentivando a formação de clusters tecnológicos.

2.5 Comércio Exterior

Fortalecer o comércio exterior de modo a contribuir para a modernização da economia, geração de emprego, renda e investimentos. Para se tornar mais competitivo no exterior, o País deve assegurar a plena desoneração das exportações e reforçar ações nas áreas de financiamento, desburocratização e promoção de marcas e produtos brasileiros. Essas medidas devem ser acompanhadas pela ampliação da rede de acordos comerciais.

Em conjunto com medidas para a promoção da sustentabilidade, o país também deve participar ativamente do debate internacional sobre clima e comércio, para aproveitar oportunidades e evitar novas barreiras às exportações. Por fim, a política de comércio exterior deve ser coordenada com o setor privado, favorecendo a agregação de valor às vendas externas, a diversificação de mercados de destino e o aumento do número de firmas exportadoras, com mais empresas de pequeno e médio porte se beneficiando do acesso ao mercado internacional.

2.6 Infraestrutura

Aumentar investimentos em infraestrutura. Para isso, cabe reforçar o papel do planejamento da administração pública, ampliar o programa de concessões e segregar os investimentos federais dos gastos correntes, dentro de um novo arcabouço orçamentário-fiscal. Conjuntamente, é necessário instituir um plano nacional de logística de longo prazo, ampliar os modais ferroviário, dutoviário, hidroviário e navegação de cabotagem, com foco na redução estrutural dos custos de transporte.

No caso do setor elétrico, é fundamental a revisão do modelo atual, de modo a permitir a livre contratação por todos os consumidores, desonerar as políticas públicas das tarifas de energia, racionalizar encargos setoriais e manter a prioridade na promoção de fontes renováveis. Para o setor de gás, é preciso aumentar a oferta e avançar numa regulamentação que resulte na entrada de novos agentes produtores.



2 DIRETRIZES

Em saneamento, a manutenção do novo marco legal é imperativo, visando suprir os gargalos de investimento no setor. Com intuito de melhorar a qualidade da oferta de serviços públicos, o Governo Federal deveria instituir programas de Parcerias Público-Privadas (PPPs). No caso de sistemas que não se financiam por tarifas, ou seja, PPPs patrocinadas e administrativas, a União deveria instituir mecanismo de garantia que mitigasse o risco desses investimentos, considerando seu papel no pacto federativo e sua posição privilegiada para punir desvios e recuperar *defaults* de determinadas exposições.

2.7 Educação

Melhorar a qualidade da educação brasileira para atuar como alavanca do desenvolvimento econômico é fundamental. Para isso, é necessário fortalecer a governança nacional da Educação Básica, modernizar a gestão dos órgãos da administração pública educacional, valorizar a profissão docente e a profissionalização da gestão escolar e implementar currículos escolares a partir da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

É preciso viabilizar uma educação infantil de qualidade, articulada a um atendimento integral na primeira Infância, adotar políticas voltadas à alfabetização na idade certa, reformular o ensino médio e intensificar o uso de tecnologias digitais na área da educação. Ademais, é importante implementar estratégias de valorização do ensino profissionalizante em todos os níveis, aproximando a educação propedêutica da formação para o mundo do trabalho, a exemplo de modelos mundiais de sucesso, os quais possibilitam tanto a inserção do jovem para o primeiro emprego, quanto a requalificação da força de trabalho como um todo.

2.8 Política Social

Aprimorar as políticas públicas de saúde, com foco na gestão, avaliação dos gastos e melhorias na estrutura gerencial, considerando características socioeconômicas de cada região. Tais políticas devem tornar mais efetiva a atenção primária, buscando a redução do agravamento de doenças, bem como a otimização de recursos. É importante o apoio constante a programas de treinamento das equipes de saúde, inovação tecnológica e gestão.

Ainda na dimensão social, urge ampliar as políticas públicas de combate à fome, desnutrição e redução do desperdício por meio de políticas nacionais e alianças interinstitucionais que promovam o acesso universal à alimentação adequada e saudável, a curto, médio e longo prazos.



2 DIRETRIZES

O Brasil deve também adotar políticas ativas para a igualdade de gênero, especialmente no mercado de trabalho, por meio de ações que promovam o aumento da participação feminina em cargos de liderança e o desenvolvimento de habilidades técnicas para o maior acesso das mulheres a profissões nos campos da ciência e tecnologia.

A economia criativa também merece destaque, em se tratando de uma das atividades que mais contribuem para o desenvolvimento social e econômico. Para tanto, o planejamento de políticas públicas e fomento ao setor devem estar associados a planos que considerem as sinergias e particularidades regionais.

2.9 Construção Civil e Habitação

Combater o déficit habitacional, por meio da continuidade e aprimoramento dos programas de habitação de interesse social. Nesse sentido, é premente incentivar parcerias público-privadas para ampliação da oferta, criar uma política de aluguel social como alternativa às políticas de financiamento da compra de imóveis e adequar a curva de subsídios em função da renda da população. Além disso, é importante garantir recursos para sustentar investimentos no setor e aprimorar os mecanismos de financiamento para criação de novos títulos dedicados ao *funding* do mercado imobiliário, com aporte financeiro ou garantia da União.

Deve-se, também, ampliar as linhas de financiamento da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. É imprescindível, ainda, preservar os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para investimento em habitação. É necessário incentivar ganhos de produtividade e competitividade, por meio de políticas públicas de estímulo à tecnologia na construção, processos e métodos inovadores homologados, como os sistemas construtivos industrializados e o BIM (*Building Information Modeling*).

É pertinente, do mesmo modo, o aprimoramento da qualidade dos materiais e serviços, de maneira a proporcionar desempenho satisfatório, consumo racional e vida útil adequada às edificações. Todo o processo deve estar em linha com os princípios de ESG (*Environmental, Social and Governance*).



2 DIRETRIZES

2.10 Agronegócio

Impulsionar a produção agroindustrial brasileira significa reconhecer a importância do País para a segurança alimentar global e para a redução das emissões de carbono. Nesse contexto, o aumento da participação da bioenergia na matriz energética nacional, por meio do incentivo ao uso dos biocombustíveis (biometano, biodiesel, etanol 1G e 2G) e da bioeletricidade (biomassa e biogás), é elemento fundamental para o sucesso da descarbonização da economia, garantindo a segurança energética.

Adicionalmente, estimular a política agrícola brasileira é fator crucial para a promoção de um choque de oferta de alimentos, com geração de excedentes exportáveis. De modo a conferir sustentação e resiliência a essas ações, é imprescindível fortalecer a cadeia de suprimentos agroalimentar, a partir do estímulo à produção nacional de insumos e bioinsumos e da redução do desperdício de alimentos.

2.11 Economia Verde

Criar condições favoráveis para acelerar a transição do Brasil rumo à uma economia verde. Para alcançar tal objetivo, é necessário descarbonizar e conferir maior segurança à matriz energética. Além disso, será preciso maximizar o potencial da bioeconomia como base para a inclusão social das populações vulneráveis e das comunidades tradicionais.

Outro elemento central nessa agenda é o combate ao desmatamento ilegal. O Estado deve fortalecer os mecanismos de inovação tecnológica e novos modelos de negócios com base nos princípios da economia circular, aumentando a eficiência da produção e, ao mesmo tempo, reduzindo perdas e desperdícios. Para tanto, será preciso modernizar o arcabouço legal, tributário e a estrutura administrativa, conferindo maior racionalidade, transparência e segurança jurídica ao tema. Esse conjunto de ações, em estreita parceria com o setor privado, fortalecerá o posicionamento do Brasil como líder global em preservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais.

2.12 Modernização Trabalhista

Buscar o desenvolvimento de ferramentas e políticas que possam contribuir para a modernização das relações trabalhistas e adequar a norma jurídica à realidade brasileira atual. Para isso, um dos elementos basilares deve ser o fortalecimento da negociação coletiva, visando munir os atores sociais de instrumentos para definir as melhores condições de trabalho, por meio de normas mais flexíveis.



2 DIRETRIZES

No mesmo sentido, é preciso criar e fortalecer instâncias conciliatórias e comissões de conciliação prévia, facilitando a pacificação social dos conflitos trabalhistas e a redução de proposituras judiciais. Deve-se ainda implementar ações que diminuam o custo do trabalho, de modo a ampliar a formalização da mão de obra.

Além disso, é importante mudar a legislação processual com o objetivo de estabelecer um prazo razoável para o início de vigência de normas jurídicas, para desta forma possibilitar a adequação das alterações pelas empresas. Por fim, cabe definir índices claros de atualização monetária de débitos trabalhistas.

2.13 Segurança Jurídica

Promover a segurança jurídica é um valor cada vez mais importante nas modernas sociedades pós-industriais. Investimentos e alocação de capitais dependem de indicadores positivos de segurança jurídica, os quais compreendem, dentre outros elementos, garantir a previsibilidade da regulação dos setores econômicos e a independência das agências reguladoras, bem como prover regras de concorrência e competição que favoreçam a inovação e a igualdade de meios entre os agentes.

Além disso, a segurança jurídica inclui assegurar a estabilidade do sistema de tributação e finanças e implementar um ambiente negocial desburocratizado e que imunize os setores econômicos contra desvios de condutas de agentes públicos. Destaca-se, também, a importância de assegurar um sistema de decisões judiciais estável e que não onere os segmentos econômicos com custos imprevisíveis. Ademais, é necessário garantir a autocontenção dos órgãos de controle, que devem adotar práticas cooperativas e de incentivo ao acerto nas relações com consumidores e com o Estado.

Por fim, é preciso garantir um sistema eleitoral com regras claras de financiamento, que assegurem a isonomia entre os concorrentes. Dentre todos os elementos de segurança jurídica, ressaltam-se, com maior ênfase, o compromisso com a democracia, o Estado de Direito e a solidariedade social, as principais vítimas das crises econômicas e institucionais. O compromisso com a segurança jurídica é premissa essencial para o futuro de qualquer país na contemporaneidade.

