

indústria e desenvolvimento

reflexões e propostas do IEDI
para a economia brasileira



Instituto de Estudos para o
Desenvolvimento Industrial

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI

indústria e desenvolvimento

reflexões e propostas do IEDI
para a economia brasileira

1a Edição
São Paulo
2014

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI

Indústria e desenvolvimento: Reflexões e propostas do IEDI para a economia brasileira.

São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial,
2014-12-04
584 p.

ISBN: 978-85-68851-00-5

1.Economia – Brasil – Século XXI - 2. Indústria – Brasil
I. Título.

indústria e desenvolvimento

reflexões e propostas do IEDI
para a economia brasileira

Dezembro de 2014



Instituto de Estudos para o
Desenvolvimento Industrial

Prefácio

PEDRO LUIZ BARREIROS PASSOS

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, IEDI, angariou ao longo de seus vinte e cinco anos de existência respeito e credibilidade pela produção de análises e propostas em prol do desenvolvimento brasileiro. É uma instituição que tem orgulho de sua história, pois sempre defendeu iniciativas capazes de contribuir com o avanço econômico e social e soube ampará-las em trabalhos de profundidade.

Sua missão é a realização de estudos, nos quais a defesa de interesses particulares ou setoriais não é aceita. Não deixou, porém, de recomendar ações atinentes a segmentos específicos, a exemplo de bens de capital, indústria de base e de alta tecnologia, quando constatava que o fortalecimento desses setores chaves

contribuiria para a dinâmica industrial e para a expansão da economia. Nesses casos, cercou suas recomendações de cuidados que deveriam acompanhar as ações setoriais, tais como a explicitação nos orçamentos públicos de eventuais incentivos ou mecanismos de proteção, a definição de prazos para a vigência das políticas e a realização de avaliações periódicas dos resultados de tais medidas.

Como norte, o IEDI sempre elegeu a eficiência e a produtividade como os fatores que de fato dariam à indústria brasileira destacada projeção internacional. Somente assim o setor manufatureiro seria capaz de recuperar o papel de protagonismo já desempenhado décadas atrás no processo de desenvolvimento econômico e social brasileiro, seja por sua capacidade de promover novas tecnologias, seja por estimular o crescimento das demais atividades econômicas ou por criar empregos de qualidade e concorrer para o equilíbrio externo e a geração de tributos.

A tese central do IEDI era e continua sendo que, sem a indústria, o desenvolvimento brasileiro torna-se mais difícil e mais lento. Eis a razão primordial para nossa defesa de políticas permanentes de revitalização da indústria brasileira e de adaptação às novas realidades e tendências promovidas pela manufatura global. Nesse contexto se insere também a recomendação por parte do Instituto da execução de política industrial. Esta deve englobar uma diretriz de promoção do setor industrial que prioriza, ao mesmo tempo, o incentivo à inovação e ao comércio exterior.

O IEDI se debruçou ainda sobre temas mais gerais da economia e da sociedade. Sem uma política macroeconômica de qualidade, voltada à estabilidade e ao desenvolvimento, nada seria possível. Teve origem no Instituto a visão de que, sem a eliminação do “Custo Brasil”, nossa competitividade industrial sofreria uma perda irreparável. Trata-se dos problemas, hoje soberamente reconhecidos, da infraestrutura, da inadequada base tributária, da complexidade da legislação trabalhista e das lacunas do financiamento.

Esses fatores, aliados aos contínuos períodos de valorização excessiva de nossa moeda e à execução de políticas comerciais muito tímidas, foram afastando o país dos fluxos de comércio internacional, o que levou à baixa representatividade global da nossa economia nos tempos atuais, tanto do ponto de vista de suas importações, como de suas exportações. Uma característica que não se quer para o Brasil, pois isso subtrai vitalidade da indústria e retarda o crescimento do país.

A presente publicação reúne apenas uma pequena parcela dos muitos estudos publicados pelo IEDI, mas, a meu ver representativos dos anseios do pioneiro grupo de empresários que idealizou nossa entidade. São trabalhos que tratam dos objetivos do desenvolvimento industrial, entre os quais se destaca o desejo de alavancar a pujança econômica e o bem estar da sociedade. Abordam ainda as políticas industriais adotadas por países desenvolvidos ou emergentes e os excessivos custos tributários e trabalhistas que tanto impactam a atividade industrial. Para além dos temas da indústria, uma multiplicidade de outros assuntos compõe este livro: custo político dos municípios, regulação do Pré-Sal, evolução da produtividade no Brasil e no mundo, política de inovação, política externa e de acordos internacionais, reforma do modelo de financiamento de longo prazo e desenvolvimento sustentável. Os textos estão organizados em três partes – Mudar para Competir, Significado e Alcance da Política Industrial e A Agenda do Desenvolvimento –, por ordem cronológica de sua publicação original.

Por sua dedicação e brilhantismo, nossos agradecimentos aos presidentes do IEDI que me antecederam, José Ermírio de Moraes Filho, Paulo Guilherme Aguiar Cunha, Eugênio Emílio Staub, Ivoncy Brochmann Ioschpe e Josué Christiano Gomes da Silva. Nossos agradecimentos também aos anteriores e atuais membros da Diretoria do IEDI, Paulo Francini, Walter Fontana, José Roberto Ermírio de Moraes, Frederico Curado, Daniel Feffer e Salo Seibel e a Mauro Arruda e Julio Gomes de Almeida, nossos ex-diretores executivos pela competente direção técnica dos trabalhos do Instituto. Agradecemos também ao nosso corpo de funcionários e de colaboradores e seu relevante papel na organização desta publicação: Rogério César de Souza, Alexander de Luca Weiss, Marilucia Marinho Silva, Joaquim Castanheira e Haroldo da Silva.

CONSELHO DO IEDI

Conselheiro	Empresa
Amarílio Proença de Macêdo	J. Macêdo Alimentos S/A
Antonio Marcos Moraes Barros	CBC - Companhia Brasileira de Cartuchos
Carlos Eduardo Sanchez	EMS - Indústria Farmacêutica Ltda
Carlos Francisco Ribeiro Jereissati	Telemar Participações S/A
Carlos Mariani Bittencourt	PIN Petroquímica S/A
Carlos Pires Oliveira Dias	Camargo Corrêa S/A
Cláudio Bardella	Bardella S/A Indústrias Mecânicas
Daniel Feffer <i>Vice-Presidente</i>	Grupo Suzano
Décio da Silva	WEG S/A
Eugênio Emílio Staub	Gradiente Eletrônica S/A
Flávio Gurgel Rocha	Confecções Guararapes S/A
Frederico Fleury Curado <i>Vice-Presidente</i>	Embraer S.A.
Geraldo Luciano Mattos Júnior	M. Dias Branco S.A
Ivo Rosset	Rosset & Cia. Ltda. / Valisere
Ivocy Ioschpe	Ioschpe-Maxion S/A
Jacks Rabinovich	Campo Belo Ltda
Jorge Gerdau Johannpeter	Gerdau Aços Longos S/A
José Antonio Fernandes Martins	Marcopolo S/A
José Roberto Ermírio de Moraes	Votorantim Participações S/A
Josué Christiano Gomes da Silva	Companhia de Tecidos Norte de Minas-Coteminas
Rômél Erwin de Souza	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais - USIMINAS

Conselheiro	Empresa
Laércio José de Lucena Cosentino	TOTVS S/A
Lírio Albino Parisotto	Videolar S/A
Luiz Alberto Garcia	Algar S/A Empreendimentos e Participações
Marcelo Bahia Odebrecht	Construtora Norberto Odebrecht S/A
Murilo Pinto de Oliveira Ferreira	Vale S.A.
Olavo Monteiro de Carvalho	Monteiro Aranha S/A
Paulo Guilherme Aguiar Cunha	Ultraquímica S/A Participações
Pedro Eberhardt	Indústrias Arteb S/A
Pedro Franco Piva	Klabin S/A
Pedro Luiz Barreiros Passos <i>Presidente</i>	Natura Cosméticos S/A
Ricardo Steinbruch	Vicunha Têxtil S.A.
Robert Max Mangels	Mangels Industrial S/A
Rodolfo Villela Marino	Elekeiroz S.A.
Rubens Ometto Silveira Mello	Cosan S/A Ind e Com
Salo Davi Seibel <i>Vice-Presidente</i>	Duratex S/A
Victório Carlos De Marchi	Companhia de Bebidas das Américas - AmBev

Membros Colaboradores

Paulo Diederichsen Villares

Paulo Francini

Roberto Caiuby Vidigal

Sumário

Parte I

MUDAR PARA COMPETIR

VISÃO DOS FUNDADORES DO IEDI - O BRASIL EM 2010	17
AJUSTAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICA INDUSTRIAL - MUDAR PARA COMPETIR.....	21
A NECESSIDADE DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO	39
POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO PARA RETOMADA DO CRESCIMENTO INDUSTRIAL	45
FINANÇAS INDUSTRIALIZANTES PARA A ESTABILIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO	59

José Carlos de Souza Braga

RUMO AO MODELO DE COMPETIÇÃO VITORIOSO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS	91
INDUSTRIALIZAÇÃO COMPETITIVA, EMPREGO E BEM-ESTAR SOCIAL: RUMO AO BRASIL DESENVOLVIDO	123
A INDÚSTRIA E O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE: OPORTUNIDADES E AMEAÇAS	141
RUMOS ESTRATÉGICOS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA	151
Paulo Guilherme Aguiar Cunha	
BASES PARA A ELABORAÇÃO DE UM PROJETO NACIONAL	159
Paulo Guilherme Aguiar Cunha	

Parte II

SIGNIFICADO E ALCANCE DA POLÍTICA INDUSTRIAL

POLÍTICAS INDUSTRIAIS EM PAÍSES SELECIONADOS.....	171
Julio Gomes de Almeida	
AGENDA PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: PROPOSTA IEDI.....	215
BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA.....	227
Paulo Guilherme Aguiar Cunha	
INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO - UMA ANÁLISE DOS ANOS 90 E UMA AGENDA DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL PARA A NOVA DÉCADA	241
Julio Gomes de Almeida	
DESAFIOS ESTRATÉGICOS EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	281
Eugênio Staub	
COMO ESTIMULAR O INVESTIMENTO E FINANCIAR O CRESCIMENTO	303
Eugênio Staub	

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: O QUE É E O QUE REPRESENTA PARA O BRASIL	317
A POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR	333
OCORREU UMA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL?	363
O CUSTO POLÍTICO DOS MUNICÍPIOS: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS	371
José Roberto Afonso e Julio Gomes de Almeida	

Parte III

A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP)	395
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA GESTÃO DE RECURSOS PROVENIENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO	409
Rafael Fagundes Cagnin, Marcos Antonio Macedo Cintra e Julio Gomes de Almeida	
A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO	433
NA ERA DA PRODUTIVIDADE O BRASIL PRECISA ACELERAR O PASSO.....	447
Rogério Cesar de Souza	
A POLÍTICA DE INOVAÇÃO	465
A PROPÓSITO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	485
A REFORMA DO FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO	527
Ernani Teixeira Torres Filho e Luiz Macahyba	
PARA UMA NOVA POLÍTICA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DO BRASIL ..	549
Pedro luiz Barreiros Passos	
DEZ PONTOS PARA O BRASIL CRESCER MAIS.....	565
A REORIENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	573

Parte I

Mudar para competir

VISÃO DOS FUNDADORES DO IEDI - O BRASIL EM 2010

Maio de 1989

Texto elaborado pelos idealizadores do IEDI, em maio de 1989, estabelece o ideal de desenvolvimento econômico e social para o Brasil em 2010.

- O País é uma democracia pluralista, com partidos políticos fortes e de ideais bem definidos - a sociedade é participativa.
- Tem em torno de 200 milhões de habitantes – consumidores/poupadores – e uma taxa moderada de crescimento populacional.
- Está inserido no mundo desenvolvido e está entre as cinco maiores economias do mundo, com renda per capita compatível. Cabe destacar que existem grupos privados nacionais eficientes, grandes e fortes com importante atuação internacional e, inclusive, multinacionais brasileiras.
- A fome e a miséria foram erradicadas como consequência da boa distribuição de renda, seja interpessoal seja inter-regional, e o mercado interno é, por conseguinte, forte e desenvolvido.
- O regime econômico é baseado na livre iniciativa com sistema da propriedade de produção fortemente disseminada, sendo o uso não produtivo da propriedade desincentivado. Existe liberdade cambial, de fluxo de capital e comercial, condicionada à realidade das práticas internacionais e ao interesse social interno. O corporativismo e os cartórios foram eliminados e não existe mais a socialização dos prejuízos.

- O sistema produtivo é participativo e existe ambiente de ampla negociação nas relações capital/trabalho. São encaradas como naturais tanto as convergências como as divergências de interesses, com cada parte respeitando as necessidades básicas da outra.
- O governo é forte, de tamanho reduzido, eficiente e sua ação está voltada para os interesses coletivos.
- Na área econômica, o governo exerce funções normativas e reguladoras de forma democrática, transparente e não casuística, e voltado para os interesses da sociedade.
- A justiça é soberana, eficiente, eficaz e ética.
- A sociedade tem seus valores básicos bem definidos, dando grande importância aos valores éticos, à família, ao indivíduo, ao trabalho e à criatividade, ao respeito pela coisa pública e ao respeito pelas crianças, idosos e minorias.
- A qualidade de vida alcançou níveis comparados aos de outros países desenvolvidos, destacando-se níveis elevados nas áreas da saúde, habitação, saneamento básico, alimentação, e equilíbrio ecológico e segurança.
- A educação é de acesso a todos, caracterizando-se por uma sociedade orientada para o conhecimento. Convive o ensino privado com o ensino público. Ela é permanente e não se restringe aos limites da escola. Tem continuidade nas empresas, na comunidade, através das mais variadas formas de difusão da ciência, da tecnologia, da pesquisa, da cultura e da informação.
- A infraestrutura é moderna, apresentando eficiente rede de comunicação, de transportes e de distribuição de energia.
- A indústria é competitiva interna e internacionalmente. Ela fabrica produtos de qualidade e a estrutura industrial apresenta elevada produtividade.
- O País é um importante produtor e exportador de alimentos. A agricultura é moderna e apresenta, também, elevada produtividade. Os conflitos fundiários estão superados.
- O País tem alta capacitação tecnológica, é importante gerador de tecnologia e não impõe barreiras à sua importação.

- Há razoável equilíbrio regional provocado pela descentralização industrial e urbana.
- A moeda é forte e estável.
- O País está em contínua evolução econômica, social e política e reina confiança na sociedade quanto ao futuro.

IEDI

AJUSTAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICA INDUSTRIAL - MUDAR PARA COMPETIR

Junho de 1990

Resumo

O mundo demonstra, cada vez mais, que o caminho da competição econômica é o mais adequado para elevar o padrão de vida dos países e das pessoas. O Brasil precisa estar preparado para enfrentar e vencer o desafio dessa competição. Esta não é uma questão restrita às empresas industriais. A competitividade moderna é o resultado de sistemas econômicos e sociais competitivos.

Para se tornar competitivo, no caso brasileiro, muitas são as transformações necessárias e, entre elas, um ajuste econômico profundo é questão fundamental. A agenda, contudo, é extensa e passa por contornar o complexo problema da inflação e outros erros do passado. O Plano Brasil Novo, ou Plano Collor, busca tratar das reformas monetária, fiscal e administrativa. Além disso, visa mudar a forma de negociação da dívida externa, bem como trazer uma maior integração internacional à economia brasileira.

Vale dizer que, embora coerente em seu conjunto, essa variedade de medidas provoca um impacto imediato. Isso porque a realidade que separa o ajustamento da retomada do desenvolvimento tem uma dimensão temporal inevitável, um desafio adicional.

No que tange à ausência de política industrial ordenada, ainda que se introduzam elementos novos, como a liberalização das importações, pode ser

que estejamos repetindo as indefinições do passado, com conseqüências danosas para os investimentos necessários à modernização. O Plano apresenta, em seu âmago, incertezas, que invariavelmente são contrárias ao investimento.

Some-se a isso a questão relacionada ao sistema industrial dos países desenvolvidos que sofreu grandes transformações, principalmente a partir de meados da década de 70, enquanto o Brasil evoluía pouco. A sociedade brasileira, por sua vez, não tomou as decisões corretas (em seu tempo apropriado) para acompanhar esse movimento e manteve uma posição de relativa inércia, aumentando a distância entre o seu padrão de desenvolvimento *vis-à-vis* aos países industrializados.

Preso a um modelo que deu certo no passado, mas que tem limitações evidentes no presente, o Brasil moldou sua competitividade em torno à substituição de importações. É hora de pensar um novo modelo de desenvolvimento que modernize não só a Indústria como todo o sistema socioeconômico. Com efeito, uma política industrial pró-competitividade é o elemento conceitual capaz de nortear essa transformação. Ela deve, evidentemente, estimular o investimento modernizante, a inovação, a qualificação da mão de obra e o aprimoramento da qualidade de bens e serviços produzidos.

Dessa forma, o Brasil encontra-se em nítida desvantagem. Perdemos muito tempo. Medidas de desenvolvimento tecnológico e modernização do aparelho produtivo, que deveriam ter sido tomadas em meados da década de 70, não foram até agora. Contudo, é mister iniciar imediatamente uma agenda estratégica pró-competitividade. Considerando a realidade socioeconômica brasileira, são necessárias as seguintes estratégias:

- Implementação de projetos que incentivem a integração dos setores ligados ao novo paradigma, em especial a informática e a microeletrônica;
- Redução dos desajustes estruturais da Indústria Brasileira;
- Institucionalização de normas que regulamentem as ações de mercado sob uma ótica do capitalismo moderno;
- Reformulação do sistema financeiro;
- Aumento substancial dos gastos com pesquisa e desenvolvimento, tanto por parte do Estado como da iniciativa privada;

- Estímulo à associação entre as instituições de pesquisa, a Indústria e o governo, através de polos tecnológicos;
- Modificação profunda no sistema de educação, adequando-o inclusive aos padrões do novo paradigma;
- Participação do Estado, direta e indireta, no fortalecimento da indústria nacional face à nova realidade internacional;
- Contribuição estratégica do mercado interno para o desenvolvimento sustentado da Indústria Nacional;
- Atuação nos organismos internacionais, com perfeito conhecimento da realidade da Indústria Nacional e dos aspectos mais relevantes da dinâmica da industrialização mundial e
- Constituição de um Conselho Nacional de Política Industrial.

Por fim, o objetivo fundamental de uma sociedade democrática é proteger os direitos individuais dos cidadãos e gerar oportunidades de emprego, que possibilitem a melhoria contínua no padrão de vida de seus membros. A agenda aqui exposta tem este objetivo.

O Plano Collor e as mudanças necessárias na economia brasileira

A inflação e os erros do passado desorganizaram a vida e esgotaram a tolerância dos brasileiros. O Plano Brasil Novo foi a tentativa de resposta do governo a esse estado de coisas, no próprio dia da sua posse.

Dada a sua amplitude, criou uma nova realidade no país. Teve o grande mérito de ousar propor o enterro das estruturas arcaicas que emperraram o desenvolvimento brasileiro, na última década.

O plano foi construído sobre algumas linhas gerais de intenção, a saber:

- Reforma monetária, para derrubar os índices de inflação e devolver ao governo a capacidade de realizar uma política monetária;
- Reforma fiscal e administrativa para eliminar o déficit público gerador autônomo de inflação e aumentar a eficiência do Estado;
- Alterações na condução da negociação da dívida externa, para que o país recupere sua capacidade de investir e importar;
- Liberalização, desregulamentação e maior integração internacional da economia brasileira, para modernizar a produção e torná-la competitiva, em benefício dos consumidores.

A reforma monetária foi realizada de imediato, com inusitado rigor. A reforma fiscal e administrativa teve suas diretrizes básicas anunciadas e foram apresentados os novos parâmetros da negociação da dívida externa.

Resta agora definir as regras da necessária abertura à economia mundial, tanto em termos de comércio como de fluxo de capital, de forma a modernizar o parque produtivo, aumentar a produtividade das empresas e melhorar a qualidade de seus produtos – e assim elevar os salários e o nível de vida dos brasileiros.

Embora coerente em seu conjunto, essa bateria de medidas provoca uma contradição momentânea. O ajustamento necessário às novas normas da economia é necessariamente traumático. Traz custos, implica desmobilização e provoca a ineficiência repentina de agentes que, posteriormente, deverão ser os responsáveis pela retomada do crescimento e do desenvolvimento do país.

Por essa razão, o ajustamento e a retomada do crescimento não podem ser realizados ao mesmo tempo. Requerem decisões e prioridades distintas, tanto por parte dos empresários quanto por parte do governo.

A realidade que separa o ajustamento da retomada do desenvolvimento tem uma dimensão temporal incompressível. Esta precisa ser respeitada e corretamente medida, a fim de criar o horizonte adequado à ação dos empresários e do governo.

Sinalizar os rumos a seguir aos agentes econômicos é tão importante quanto vencer as dificuldades do passado. Para a Indústria, isso é fundamental. Ela está sujeita a determinações técnicas de produção e o seu ajuste às condições que prevalecem nas economias de países desenvolvidos só pode ocorrer por meio de investimentos em expansão e modernização.

Só uma política industrial adequada e realista reduz as incertezas do presente, diminui os custos de eventuais retrações no nível de atividade, fruto do necessário ajustamento, e aponta as diretrizes por meio das quais será promovido, no seu devido tempo, o desenvolvimento econômico e social do país.

A importância da Indústria

A característica mais marcante da Indústria é a de que ela constrói suas próprias condições objetivas de operação. Ela é causa e consequência da transformação da estrutura produtiva do país.

O projeto de industrialização por substituição de importações cumpriu um papel fundamental para o desenvolvimento brasileiro. De uma economia baseada na agroexportação, extremamente sensível às oscilações do café (e, em menor grau, a outras *commodities*) no mercado mundial, e socialmente estruturada nos resquícios do regime escravista, o Brasil passou a dispor de um parque produtivo razoavelmente integrado, cuja principal atividade se tornou a indústria de transformação.

O modelo de substituição de importações provocou a evolução de uma sociedade agrária para uma sociedade urbanoindustrial, gerando renda, emprego, elevação do padrão de vida da população. Seus mecanismos são, porém, insatisfatórios para a nova etapa do desenvolvimento industrial brasileiro. É preciso reformular os conceitos de política industrial – sem abandonar a complexa estrutura industrial que o país, com grande esforço, conseguiu construir.

É inadmissível supor que a modernização da nossa sociedade possa prescindir da colaboração de sua Indústria. O Brasil não poderá ser um país moderno no próximo milênio e não conseguirá afastar o subdesenvolvimento nem avançar no campo da justiça social se não possuir uma Indústria Nacional forte e competitiva.

A política industrial: como ela está sendo vista

O propósito de modernizar o parque produtivo brasileiro, anunciado pelo novo governo, ainda não se traduz em um projeto claro. A ausência de uma política industrial ordenada, ainda que se introduzam elementos novos, como a liberalização das importações, pode fazer com que se repitam as indefinições do passado, com consequências danosas para os investimentos e conseqüentemente para a modernização a que estes devem conduzir.

A extinção das barreiras não tarifárias às importações é corretamente vista como um instrumento para elevar a competitividade da indústria brasileira. Porém, a submissão da política tarifária ao combate anti-inflacionário esbarra, em um cenário de médio prazo, na possibilidade de sucateamento de setores estratégicos ao desenvolvimento industrial. Ao mesmo tempo, a escassez de divisas será sempre uma restrição a essa política.

Soma-se a isso, a criação de um mercado de câmbio flutuante - que permitiria o fluxo de capitais e mercadorias - conduzido pelos mecanismos de mercado. Entretanto, o mecanismo do câmbio flexível não cria o mercado livre de câmbio, pelo menos enquanto não se consolidar a estabilidade monetária e o governo não concluir a renegociação da dívida, em termos permanentes. Com o câmbio flutuante e subordinado à prioridade da política monetária (e com a ausência de expectativas consolidadas quanto à evolução de preços e custos no mercado interno), as decisões de importação e exportação se pautam por condicionantes de curtíssimo prazo, apresentando, para os agentes, riscos insuportáveis no caso de contratos de médio e longo prazo.

Além disso, outros elementos essenciais para a tomada de decisões por parte da Indústria permanecem nebulosos e indefinidos. É o caso dos investimentos públicos em infraestrutura, descartados por força do programa de estabilização.

Esse quadro geral transmite aos empresários industriais sinais ambíguos, tanto para o ajuste necessário em suas atividades quanto para a posterior retomada de novos projetos. Contribui, portanto, para aumentar os custos da recessão, sem criar expectativas sintonizadas com o futuro que se deseja construir.

A única forma de evitar este transtorno e os riscos que dele derivam é distinguir a etapa de ajustamento da economia da etapa de retomada do desenvolvimento. Cabe ao governo tornar nítida essa distinção e respeitá-la.

Retomar a trajetória de crescimento requer a adoção de um sistema técnico de produção que assegure aumentos significativos de produtividade, que rejuvenesça setores tidos como tradicionais e enseje a criação de novos setores dinâmicos. Todavia, esta é uma condição necessária, mas não suficiente.

A coerência técnica por si só não assegura crescimento sustentável. Condições institucionais são requeridas para que o sistema propicie uma distribuição setorial e social dos ganhos de produtividade e da renda gerada, capaz de viabilizar uma trajetória de longo prazo. Qualquer processo de desenvolvimento só se concretiza quando fatores tecnológicos e institucionais são conjugados de forma a assegurar uma coerência mínima entre os agentes que afetam as principais variáveis econômicas. Vale sublinhar que esta é a função da política industrial: direcionar os agentes no sentido de reestruturar o sistema produtivo, minimizando os custos envolvidos no processo.

A retomada do crescimento depende dessa visão de longo prazo. O processo de investimento é extremamente sensível às expectativas dos empresários sobre o que ocorrerá no médio e longo prazo. Um quadro de incertezas, portanto, leva à preferência por ativos líquidos em detrimento da aplicação em capital fixo. Dessa forma, inviabiliza o investimento e impede a modernização pretendida para a Indústria Brasileira.

A competição econômica é uma espécie de guerra. Nela, cabe ao Brasil enfrentar com sucesso não somente os países desenvolvidos mas também aqueles de industrialização recente – como os chamados Tigres Asiáticos – que adotam políticas de longo prazo extremamente audaciosas. Câmbio, tarifas, mecanismos de financiamento, incentivos fiscais, política salarial e legislação trabalhista, associação entre empresas e governo para a realização de projetos conjuntos, encomendas do setor público, investimentos maciços na formação de mão de obra são armas decisivas no desenrolar de cada uma das batalhas dessa disputa - marcada pela globalização econômica e pelo estabelecimento de um novo paradigma tecnológico. A única estratégia capaz de conduzir à vitória deriva da estreita colaboração entre a Indústria e o governo e tem que ser capaz de agregar organicamente os distintos aspectos envolvidos. Em outras palavras: uma política industrial capaz de consolidar a vontade de transformação em um projeto de modernização pró-competitividade do parque produtivo brasileiro, de forma coerente com a realidade atual da nossa Indústria e destemida com relação aos caminhos que ela deve percorrer.

O sistema industrial dos países desenvolvidos sofreu grandes transformações, principalmente a partir de meados da década de 70. A sociedade brasileira, por sua vez, não tomou as decisões corretas para acompanhar esse movimento e manteve uma posição de relativa inércia,

provocando um perigoso distanciamento entre o nosso complexo industrial e o perfil que a Indústria Mundial vem ganhando desde então.

Esse atraso torna-se ainda mais preocupante diante das tendências que já se anunciam para a próxima década e deverão conduzir a uma acelerada mudança, em todos os níveis, das normas e convenções vigentes desde o pós-guerra. A estruturação de novos blocos econômicos se dá concomitantemente a uma revolução nas formas de produzir tanto em termos tecnológicos como na estruturação da propriedade e do *management* das principais corporações e grupos econômicos.

A industrialização constitui o eixo principal da transformação produtiva: ela fundamenta a expansão do comércio mundial e a expansão do setor serviços, a ela cada vez mais ligado. As indústrias nacionais, queiram ou não, estão cada vez mais inseridas na globalização da economia e a concorrência internacional altera rapidamente as posições relativas de competitividade, em função da produtividade, da inovação e da qualidade. O tempo de difusão das inovações de um país para outro, que antes se media em decênios, agora se conta em anos, às vezes até em meses, particularmente nos setores mais modernos, como a eletrônica. O caráter orgânico e integrado da moderna economia internacional une e potencializa fatores técnicos, administrativos, educacionais e culturais. Essa complexidade requer uma coordenação de esforços, uma articulação que conduza ao avanço homogêneo dos níveis de produtividade.

Cabe, portanto, formular rapidamente uma nova política - uma política pró-competitividade - que leve à modernização pretendida do parque produtivo brasileiro. Para tanto é necessário estabelecer uma agenda múltipla de política industrial.

A industrialização do Brasil consolidou-se por meio da utilização intensiva de vantagens comparativas estáticas, como recursos naturais e baixo custo da mão de obra. Incentivos fiscais e subsídios diretos e indiretos impulsionaram o desempenho das exportações, refletindo-se em grandes superávits comerciais, destinados a servir a dívida externa.

Esse modelo de expansão industrial está esgotado. De um lado, a mudança do paradigma tecnológico, provocada pela revolução da informática e da microeletrônica, impõe a necessidade de incorporação da nossa Indústria à onda de inovações que marca a economia mundial - o que exige transformações do processo de trabalho e da formação de recursos humanos, que vão muito além dos limites da atuação tradicional da Indústria no Brasil.

Do outro lado, é inevitável um substancial crescimento da concorrência externa, dentro do próprio mercado brasileiro, como fruto da abertura da nossa economia. Com efeito, o fenômeno da globalização trará alterações no sistema jurídico multilateral de comércio, de forma a garantir maior abertura dos mercados nacionais. As reformas no âmbito do GATT, via Rodada Uruguai, forçarão o crescimento do comércio internacional. Mais uma vez, levarão vantagem os países preparados para competir no cenário dessa nova realidade. Processos tradicionais de substituição de importações, que serviriam de base à industrialização de alguns países, em particular do Brasil, não terão o mesmo espaço para repetir-se. Assim, além de ser inevitável, essa liberalização do mercado brasileiro é saudável para a superação dos desajustes estruturais criados pelo protecionismo.

Competitividade micro e macroeconômica

Ser competitivo não é simplesmente ter preço mais baixo e conseguir exportar. Se o poder de competição internacional é obtido por meio de baixos salários, exploração predatória de recursos naturais e subsídios que transferem recursos para o setor exportador e penalizam o restante da economia, essa é uma “competitividade espúria”. Não resiste ao processo dinâmico da economia moderna.

No cenário da década que se inicia, a competitividade não é dada por elementos estáticos, mas sim conquistada, por intermédio de um sistema de produção de bens e serviços, em que cada um dos fatores aumenta as vantagens comparativas dos demais. Cria-se, assim, um círculo virtuoso capaz de se contrapor ao círculo vicioso de protecionismo, ineficiência, atraso e pobreza. Convém, assim, aprofundar essa questão a fim de definir o que é ser competitivo nos anos 90.

A competitividade de um país baseia-se evidentemente na capacidade de suas empresas de serem competitivas em termos internacionais. Contudo, essas empresas não são elementos isolados. Elas fazem parte do sistema socioeconômico da nação em que se encontram. A competitividade, portanto, inclui decisivamente elementos coletivos e estruturais pertinentes ao ambiente em que trabalha a empresa. Itens essenciais, concretos, como a disponibilidade de linhas de financiamento, de infraestrutura de comunicações, de energia, de meios de transporte, de recursos tecnológicos básicos. Elementos culturais como o sistema educacional, o aparato institucional público e privado, as relações entre capital e trabalho. Isto é, tudo aquilo que constrói um tecido industrial competitivo.

Conjuntos de Indústrias ligadas entre si por relações de sinergia e que exercem, umas sobre as outras, efeitos de encadeamento verticais (relação fornecedor-usuário) ou horizontais (desenvolvimento em torno de um escopo comum, como, por exemplo, a eletrônica e a indústria aeronáutica) constituem polos de competitividade. Assim, a mecânica e a química são polos de competitividade para a Alemanha, a eletrônica para o Japão e a indústria aeroespacial para os EUA.

Diferentemente, no Brasil, os polos de competitividade que se estabeleceram em torno da substituição de importações estão esgotados. É hora de pensar um novo modelo de desenvolvimento, que modernize não só a Indústria como todo o sistema socioeconômico. Uma política industrial pró-competitividade é o elemento conceitual capaz de nortear essa transformação. Ela deve estimular o investimento modernizante, a inovação, a qualificação da mão de obra, o aprimoramento da qualidade de bens e serviços produzidos.

Esse novo modelo de desenvolvimento, por outro lado, deve sepultar, de forma definitiva, as manipulações da taxa de câmbio e a socialização de perdas, que garantem a sobrevivência da Indústria sem alterar, em substância, a sua estrutura. Deve substituir a renda perecível, advinda da exploração extensiva de recursos naturais e dos baixos salários reais, pela renda dinâmica, que provém da incorporação do progresso técnico à atividade produtiva.

Não existem muitas alternativas, uma vez que a guerra das vantagens comparativas, no âmbito de uma economia globalizada, enfraquece ainda mais os fracos, e os abate. Aos fortes, ela exalta e fortalece, porque expõe de forma inequívoca a competitividade estrutural da Indústria dos diferentes países.

Mudanças no cenário internacional

O início dos anos 70 marcou o fim dos 25 anos de expansão do pós-guerra e o esgotamento do modelo da chamada 2ª Revolução Industrial. A crise e as exigências da competição internacional, por maior produtividade, obrigaram as nações industrializadas a um esforço de racionalização que significou, ao mesmo tempo, desinvestimentos e investimentos. Aqueles atingiram fábricas obsoletas, que foram desativadas, e máquinas ultrapassadas, que foram substituídas. Estes concentraram-se na modernização tecnológica intensiva.

Certos países, como o Japão, começaram o movimento de reestruturação a partir de 1975. Nos Estados Unidos e na Europa o movimento ganhou rápida expansão a partir de 1980. As políticas industriais desses países também mudaram de direção: a busca da modernização e da competitividade passou a dominar o novo cenário. Os governos aumentaram os créditos para pesquisas – eles haviam diminuído bastante nos anos 70 – e para as Indústrias de ponta, encorajaram a criação de empresas, desoneraram o investimento concedendo diferentes tipos de incentivo.

O fenômeno da globalização da economia pode ser avaliado pelo crescimento do comércio internacional. As empresas dos países desenvolvidos apresentam um faturamento cada vez maior fora de suas fronteiras originais, seja pelas exportações seja pela atuação de suas subsidiárias no exterior. Para inúmeras empresas americanas, europeias e japonesas o mercado dos seus países de origem tornou-se, em termos de faturamento, menos importante do que o conjunto de outros mercados. A escala de produção dessas empresas passa, assim, a ser um dado importante na definição de uma política industrial pró-competitividade.

Como parte desse fenômeno, discutem-se no GATT, na chamada Rodada Uruguai, normas que nada têm a ver com o comércio de mercadorias, em seu sentido tradicional. O que se busca é harmonizar ao máximo as normas de diferentes países em relação, por exemplo, aos investimentos estrangeiros, à propriedade intelectual, às tarifas aduaneiras. Estender o sentido dessas reformas é primordial para a formulação de uma política industrial realista. É sobre essa política que os representantes brasileiros nas negociações em curso devem basear a defesa da indústria nacional. A Rodada Uruguai estará concluída até o final deste ano e se o Brasil deseja ter uma Indústria forte, competitiva, deve negociar consciente dos possíveis ganhos, bem como das possíveis perdas, que cada item da negociação pode trazer para a sua Indústria.

Assiste-se, por outro lado, a uma retração do comércio de tecnologia. Este diminui a sua intensidade por vários motivos. Destacam-se aí as restrições impostas pela legislação dos países desenvolvidos quanto à transferência de tecnologia nos setores relacionados com o novo paradigma tecnológico. Não se podem descartar, também, os efeitos da própria globalização sobre a diminuição do comércio de tecnologia – por que uma empresa de um país desenvolvido licenciaria sua tecnologia a uma empresa de um país em desenvolvimento, se ela pode exportar seus produtos para o mesmo mercado em que atua esta última?

Também, o acesso ao desenvolvimento da tecnologia será dificultado pelas crescentes limitações ao conhecimento público das inovações feitas pelas empresas. As patentes poderão deixar de revelar, na sua totalidade, a tecnologia a ser protegida; os mecanismos de proteção ao

trade-secret deverão ser ampliados. Tudo isso está, neste momento, em discussão na Rodada Uruguaí e na Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

Aspectos específicos do novo paradigma tecnológico levam empresas a desenvolver projetos conjuntos, que consomem grande quantidade de recursos e, por isso, demandam esse tipo de associação, mesmo quando as companhias envolvidas são muito grandes. Em vários casos, os governos participam desse esforço, com recursos aplicados a fundo perdido.

O Brasil, nesse quadro, encontra-se em nítida desvantagem. Medidas de desenvolvimento tecnológico e modernização do aparelho produtivo, que deveriam ter sido tomadas em meados da década de 70, não foram, até agora, nem mesmo pensadas.

As transformações em curso na indústria brasileira

Quando mais se fazia necessária a formulação de uma política industrial voltada para o longo prazo, passamos toda a década de 80 entregues a problemas conjunturais gerados pela crise da dívida externa e pela explosão inflacionária.

A queda das taxas de formação bruta de capital fixo, no decorrer de toda essa década, causou imenso prejuízo à competitividade brasileira. Com isso, nosso parque industrial envelheceu em relação ao dos países que continuaram a investir pesadamente na modernização e no avanço das indústrias de ponta. O declínio do investimento público permitiu a deterioração da nossa infraestrutura econômica, causando a diminuição da competitividade sistêmica.

A vertiginosa queda da capacidade de importação agravou distorções estruturais e gerou um quadro de baixa eficiência produtiva. A Indústria foi obrigada a conviver, por exemplo, com a exigência de exagerados índices de nacionalização do seu parque produtivo, elevando custos de investimento e da própria produção, sem permitir acréscimos significativos de produtividade.

É verdade que se atingiu, no mesmo período, um grande aumento no volume das exportações. Mas este foi gerado, sobretudo, por fatores como o baixo custo da mão de obra e subsídios generalizados a insumos – aço e energia, por exemplo –, incompatíveis com o conceito de competitividade sistêmica, que se pretende estabelecer para a indústria brasileira.

Outros problemas estruturais persistiram, sem encontrar solução. Nada foi feito de relevante no campo da educação e da tecnologia – áreas, sem dúvida, responsáveis, de um ponto de vista macro, pelo nível de competitividade da indústria.

A indústria brasileira estava mais adiantada do que a da Coreia do Sul no início dos anos 80. Lá, no entanto, conscientes das exigências da nova economia industrial, foram realizados maciços investimentos em capacitação tecnológica, e também em todos os níveis de formação educacional. Com isso, prepararam-se para responder aos desafios impostos pelo novo paradigma, pela globalização da economia e pela institucionalização de novas normas nas relações econômicas internacionais. Agora, a Coreia do Sul é apontada como um exemplo para nós.

A disponibilidade de recursos financeiros a custo baixo, que existe no Japão e na Coreia, serviu de base ao desenvolvimento de projetos de longo prazo. No Brasil, a inflação descontrolada, a crise financeira do Estado, por um lado, e a inadequação do sistema financeiro para o financiamento de capital fixo, por outro, tornaram inviáveis os investimentos necessários ao aumento da competitividade sistêmica.

A Indústria também teve sua parcela de culpa pelo baixo desempenho estrutural. O seu comportamento pouco ofensivo na incorporação de inovações, sua pequena contribuição para a formação de mão de obra criaram um obstáculo suplementar ao salto qualitativo que a nova realidade impunha. As exceções a essa regra estão distantes do comportamento médio.

Condições para uma política pró-competitividade

O objetivo fundamental de uma sociedade democrática é proteger os direitos individuais dos cidadãos e gerar oportunidades de emprego, que possibilitem a melhoria contínua no padrão de vida de seus membros. Para o Brasil, esses objetivos podem ser sintetizados nas seguintes metas a serem alcançadas:

- Fortalecimento da democracia;
- Estabilidade macroeconômica e do nível de preços;
- Incorporação das mudanças tecnológicas mundiais;

- Maior equidade social;
- Modernização do setor público, priorizando o gasto social;
- Crescimento da atividade produtiva, através da elevação do nível do investimento, com participação cada vez maior do setor privado;
- Transformação da estrutura produtiva e
- Conservação do ambiente.

Corrigir os desequilíbrios macroeconômicos, que foram a tônica dominante nos anos 80, é condição fundamental para a transformação da estrutura produtiva. Sendo assim, um regime de estabilidade de preços é premissa básica para qualquer política pró-competitividade. Do mesmo modo, é fundamental encontrar uma solução satisfatória para o endividamento externo.

É preciso estabelecer formas de financiar o desenvolvimento e mecanismos que possibilitem o acesso aos avanços do conhecimento e da tecnologia mundial, acesso que se torna cada vez mais problemático para os países em desenvolvimento, pelas razões expostas.

Dessa maneira, o Estado deverá estar apto a desempenhar um novo papel nas relações econômicas, atuando menos nas atividades produtivas, mas coordenando estrategicamente os rumos do desenvolvimento. Para isso, ele deve reduzir o seu tamanho, baseado na ideia de ser menor, porém, melhor, o que também implica maior qualificação do seu corpo funcional. O gasto público deverá ser mais bem conduzido, por meio de um orçamento equilibrado. A crise financeira do Estado deve ser solucionada.

Um “Estado menor e melhor” significa também um maior envolvimento de todos os membros da sociedade com as atividades de caráter coletivo. Os empresários, elementos da sociedade civil que comandam uma economia de livre mercado, devem dar à ação pública valor semelhante ao que dão a suas atividades privadas. O “estatismo” ineficiente deve ser substituído pela consciência de responsabilidade pública em todos os níveis da sociedade.

No novo paradigma, o empresário não poderá assumir atitude passiva em relação à educação. Medidas destinadas a garantir instrução de qualidade devem ultrapassar os limites das fábricas e estender-se por toda a comunidade.

O crescimento apoiado na competitividade é incompatível com a permanência das desigualdades de renda. A competitividade tem de ser impulsionada junto com a equidade social.

Por fim, a transformação da estrutura produtiva precisa ser compatível com a conservação do meio ambiente. O aproveitamento de recursos naturais não pode ser abandonado mas deve se pautar em métodos científicos capazes de garantir o desenvolvimento sustentado com preservação da qualidade ambiental.

Propostas para uma política industrial pró-competitividade

Uma política pró-competitividade deverá levar em conta as exigências impostas pelo novo paradigma tecnológico, pela globalização da economia e pela institucionalização das novas normas. É imperativo que este projeto tome como ponto de partida a realidade socioeconômica brasileira e o parque industrial já estabelecido. A mera destruição da indústria existente não significa necessariamente a construção de uma nova. O caminho apontado pelos países que mais cresceram na década de 80 foi o do reaparelhamento de seu parque industrial, criando interrelações entre setores tradicionais e aqueles responsáveis pela modernização.

Em vista disso, uma política industrial pró-competitividade deve estar calcada nos seguintes princípios básicos:

- Eliminação da inflação;
- Retomo ao crescimento da economia como forma de dinamizar uma indústria moderna e competitiva;
- Abertura progressiva da economia brasileira à economia mundial;
- Fortalecimento tecnológico da indústria nacional;
- Capacitação crescente da mão de obra nacional, permitindo ganhos reais de salário via ganhos contínuos de produtividade e

- Estímulo à ação da iniciativa privada, superando o falso dilema do seu antagonismo com a planificação pública.

Considerações finais

Considerando a realidade socioeconômica brasileira, um conjunto de onze estratégias se fazem necessárias:

1. Implementação de projetos para incentivar a integração dos setores ligados ao novo paradigma, em especial a informática e a microeletrônica – setores estes que comandarão o desenvolvimento industrial até o final do século – com setores tradicionais, como forma não só de viabilizar estes últimos setores como também de modernizar a economia. Os países atualmente no comando do comércio internacional são justamente aqueles que melhor desenvolvem tal integração. É imprescindível, então, que sejam desenvolvidas cadeias de modernização, ligadas verticalmente ou horizontalmente, de modo a estabelecer polos de competitividade para a indústria brasileira.
2. Redução dos desajustes estruturais da indústria brasileira, que se avolumaram paralelamente ao processo de substituição de importações e, após o seu esgotamento, por efeito do ônus gerado pela dívida externa. Tais desajustes se revelam plenamente nos elevados índices de nacionalização de muitos produtos e na pulverização da oferta, em alguns setores. A maior exposição à economia internacional é fundamental para a competitividade, por meio da liberalização das importações e extinção de barreiras não tarifárias. Porém, por mais intenso que resulte o esforço de transformação, deverá transcorrer um período de adaptação para a superação desses desajustes. No caso da pulverização, serão inevitáveis as fusões entre empresas, uma vez que a globalização da economia pede maiores escalas de produção.
3. Institucionalização de normas para regulamentar as ações de mercado sob uma ótica do capitalismo moderno. Os oligopólios e os monopólios não devem ser vistos como aberrações, mas como elementos característicos do atual estágio do capitalismo mundial. Entretanto, além de serem expostas a uma concorrência mais aberta em nível internacional, suas ações devem ser reguladas por legislações específicas, como um passo decisivo na direção de um capitalismo mais moderno e competitivo.

4. Reformulação do sistema financeiro, como meio de valorizar a poupança e viabilizar o investimento de longo prazo, a custos competitivos internacionalmente. É importante que esta tarefa também seja desempenhada pelas instituições financeiras privadas, deixando de ser somente responsabilidade de organismos governamentais. Investimento a baixo custo financeiro é um dos itens de maior peso na competitividade da indústria.
5. Aumento substancial dos gastos com pesquisa e desenvolvimento, tanto por parte do Estado como da iniciativa privada. Esta, exposta a uma maior concorrência, será obrigada a investir cada vez mais em P&D – de maneira a reduzir sua defasagem tecnológica em relação aos países mais adiantados. Hoje os gastos em pesquisa e desenvolvimento no Brasil são da ordem de apenas 0,6% do PIB, contra 3% em média nos países desenvolvidos. As exigências ditadas pelo novo paradigma e as restrições à transferência de tecnologia fazem com que medidas imediatas devam ser tomadas para que o país não fique alijado do mercado internacional pelo baixo índice de inovações no plano interno. Além disso, devem ser adotadas estratégias, principalmente nos setores de tecnologia de ponta, de associação entre empresas nacionais, e entre estas e empresas estrangeiras, sem desconsiderar a participação de universidades e institutos de pesquisa nacionais nesses projetos.
6. Estímulo à associação entre as instituições de pesquisa, a Indústria e o Governo, por meio de polos tecnológicos. A criação dos polos tecnológicos tem importante impacto para o desenvolvimento regional. Os municípios periféricos passam a se beneficiar desse novo tipo de especialização produtiva, baseado em atividades que exigem maior grau de qualificação, gerando maior valor adicionado.
7. Modificação profunda no sistema de educação, adequando-o aos padrões do novo paradigma. Este, por exemplo, exige a formação de mais e melhores engenheiros e cientistas, além de um nível de formação geral de toda mão de obra bastante superior ao necessário anteriormente. A introdução da informática nos currículos escolares deve dar-se o mais cedo possível, cabendo à indústria criar condições para que essa prática se generalize, inclusive na rede pública de ensino. A iniciativa privada deve envolver-se crescentemente com a questão educacional, visando melhorar desde a formação básica até a qualificação profissional da sua mão de obra. Deve ainda criar mecanismos de aproximação com os institutos de pesquisa e universidades (que atravessam séria crise financeira e institucional), por meio do desenvolvimento de projetos conjuntos e da concessão de bolsas no exterior, potencializando a transferência tecnológica e criando condições de trabalho para os especialistas no Brasil.

8. Participação do Estado, direta e indireta, no fortalecimento da indústria nacional face à nova realidade internacional. Urge melhorar a infraestrutura econômica para aumentar o grau de competitividade da Indústria. Da mesma forma, a demanda estatal, dentro de uma visão integrada, pode ser determinante para a expansão de setores estratégicos. Indiretamente, o Estado pode também contribuir para essa expansão, por intermédio dos instrumentos clássicos da política industrial – financiamento e incentivos a setores – utilizados por todos os governos dos países desenvolvidos.
9. Contribuição estratégica do mercado interno para o desenvolvimento sustentado da indústria nacional. A distribuição de renda é o instrumento que melhor atende este objetivo. A ampliação do mercado interno é essencial para a geração de empregos, a modernização da sociedade e das suas relações, e forma a base para a conquista do mercado externo. É, por isso, estratégico para o desenvolvimento sustentado e para o equilíbrio do país. Inclusive, a taxa de formação bruta de capital fixo da economia brasileira, para alcançar os níveis semelhantes aos da década de 70, dependerá da melhoria distributiva. Dados os efeitos da globalização, o investimento estrangeiro poderá aumentar na medida em que haja expansão do mercado interno em todas as faixas de renda. A indústria deverá demandar trabalhadores cada vez mais qualificados e que, por isso, terão maiores salários. É importante, então, que ela se acostume a operar em um regime de crescente custo de mão de obra, sendo, porém, mais produtiva.
10. Atuação nos organismos internacionais, com perfeito conhecimento da realidade da indústria nacional e dos aspectos mais relevantes da dinâmica da industrialização mundial. Isto tem por significado substituir a posição tradicionalmente assumida pelo governo brasileiro nesses organismos por outra que proporcione resultados favoráveis à indústria nacional, em um contexto de maior abertura internacional.
11. Constituição de um Conselho Nacional de Política Industrial. Política industrial pressupõe, por definição, colaboração e coordenação estreitas entre governo, indústria e sociedade. Recomenda-se, portanto, a criação de um organismo supraministerial, com a atribuição de coordenar as ações de caráter executivo ou normativo que tenham influência sobre a atividade industrial. As ações dos diversos setores do governo estariam integradas, com o objetivo comum de elevar a competitividade sistêmica da indústria. Não se pode cometer o mesmo erro do passado, quando cada área do governo agia de acordo com uma política industrial diferente.

A NECESSIDADE DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO

Outubro de 1990

Resumo

No que se refere ao diagnóstico, nesse final dos anos 90, a crise da economia brasileira, que reduziu drasticamente os índices de crescimento e agravou ainda mais as condições de vida da maior parte da população, tem fundamentalmente uma natureza estrutural.

Para a superação de tal crise, faz-se necessário um novo projeto de desenvolvimento para o país. Devem ser considerados índices econômicos e sociais mais elevados, tendo como alvo padrões que mais se aproximem daqueles do primeiro mundo. Isto é, um projeto que seja concebido com o propósito voltado não apenas para o crescimento econômico, mas também para a redução das desigualdades latentes no Brasil.

Nesse processo, o país deve buscar maior abertura ao comércio internacional. Nesse contexto, o novo projeto de desenvolvimento deverá perseguir uma nova eficiência sistêmica, cujo pressuposto é a articulação da política industrial às demais políticas setoriais e à política macroeconômica.

Importante registrar, contudo, que estes procedimentos não podem ser vistos como um fim em si mesmos, mas como requisito para viabilizar as transformações estruturais que se fazem necessárias.

O fechamento da economia brasileira trouxe várias distorções – intensificadas pela recessão – que devem ser corrigidas, obedecendo as prioridades que vierem a ser elencadas pelo projeto de desenvolvimento. Contudo, é fundamental equilibrar as questões de curto e de longo prazo, sob pena de tudo ficar condicionado ao imediatismo. Caso isso ocorra desafortunadamente o país retrocederá, ao invés de avançar rumo ao primeiro mundo.

Limites da fase de estabilização

A crise da economia brasileira, que reduziu drasticamente os índices de crescimento, e agravou as já precárias condições de vida da maior parte da população, tem natureza estrutural e abrange o próprio padrão de desenvolvimento seguido no pós-guerra.

A superação da crise requer um novo projeto de desenvolvimento para o país que o leve a ter, na virada do século, índices econômicos e sociais elevados próximos aos padrões do primeiro mundo. Um projeto comprometido com o crescimento econômico, com a redução das desigualdades interpessoais e inter-regionais de renda, com a modernização das práticas políticas, sociais e econômicas e com a integração crescente do país com o resto do mundo.

Considerando o processo de globalização da economia, o projeto deverá, obrigatoriamente, contemplar uma maior abertura ao comércio internacional. Essa premissa, no entanto, deve ser colocada no seu devido contexto.

Em sua concepção, o projeto deverá partir das condições da própria economia brasileira e da economia mundial e ser direcionado para as modificações que se fazem necessárias à realidade do país. Os sacrifícios para essas modificações serão suportáveis e seus caminhos encurtados, se a vontade nacional for mobilizada a esse objetivo. A própria natureza estrutural da crise, que atinge a todos, propicia condições para a formulação de um projeto com estas características.

O novo projeto de desenvolvimento deverá buscar, assim, uma nova eficiência sistêmica. Isto impõe articular a política industrial às demais políticas setoriais e à política macroeconômica.

Há consenso que a etapa anterior ao novo projeto, a mais delicada e dolorosa, – porém indispensável – é a estabilização. Esta etapa não pode ser vista como um fim em si mesmo, mas como um requisito para viabilizar as transformações estruturais necessárias.

Como convém sublinhar que uma política de controle da inflação para ser eficaz também necessita de um horizonte de longo prazo. Muitas das causas da crônica inflação brasileira são de natureza sistêmica e só podem ser debeladas por políticas de largo alcance. Assim, por exemplo, para que as empresas substituam os mecanismos de financiamento inflacionário - via aumento de preços, por aumentos de produtividade - é necessário que o sistema financeiro nacional altere sua forma de operação, ampliando a natureza e o horizonte de suas atividades, especialmente pela adoção de mecanismos de financiamento de longo prazo.

Há um patamar de inflação que somente poderá ser superado pela eliminação de seus elementos estruturais, o que em grande parte acontecerá pelo estabelecimento da competitividade sistêmica da economia, o que inclui elementos coletivos e estruturais pertinentes ao ambiente em que trabalham as empresas. A perspectiva sistêmica amplia, pois, o alcance de uma política de estabilização, assinalando, ao mesmo tempo, seus limites.

Cabe reiterar que a política de estabilização nada mais é que parte preliminar da construção de um novo modelo de desenvolvimento. Se, na implementação da política de estabilização, forem destruídas as bases de sustentação deste novo padrão, os sacrifícios do período de estabilização terão sido inúteis.

Em consequência, preservar a capacidade produtiva nacional, com suas implicações em termos de emprego, geração de renda, inserção internacional, entre outros fatores, constitui um limite óbvio aos métodos empregados na fase de estabilização, até mesmo do ponto de vista da sua duração.

Os agentes econômicos na fase de estabilização

As relações e as diferenças entre a política de estabilização, política industrial e outras medidas de natureza sistêmica só podem ser entendidas e executadas eficazmente se situadas no marco de um projeto de desenvolvimento abrangente. Apenas um projeto deste tipo pode evitar, por exemplo, a mistura perigosa entre política de estabilização e política industrial.

É preciso ter presente que, na fase de estabilização, a eficácia de uma política industrial fica em muito comprometida, já que as medidas dessa fase têm necessariamente objetivos de curto prazo que afetam, por conseguinte, a visão de longo prazo dos agentes econômicos.

Obrigados a se concentrarem no curto prazo para se adaptarem a uma realidade de inflação baixa combinada com retração das atividades produtivas, os agentes econômicos enfrentam dificuldades de vislumbrar o futuro. Em outras palavras, como partícipes do projeto de estabilização têm que se envolver - com intensidade superior à usual - com os aspectos conjunturais, deixando para uma etapa adiante as correções estruturais necessárias.

No entanto, tais aspectos estruturais, que requerem uma política de mais longo prazo, ficam ainda mais prejudicados, se na fase de estabilização for aprofundado o grau de incerteza quanto ao futuro. Isso ocorre se nesta fase são adotadas medidas que agravem o caráter recessivo do ajustamento, como a redução do potencial exportador das empresas (pela defasagem cambial, por exemplo) e a elevação abrupta e setorialmente desencontrada do grau de abertura da economia.

Num quadro de estabilização com tais características, o investimento é postergado. Os investimentos em tecnologia, por exemplo, tão necessários para o salto de qualidade e de competitividade que o país terá que dar, principalmente no estágio avançado em que se encontra a 3ª Revolução Industrial, dificilmente se concretizarão pelos riscos que lhes são inerentes. Até mesmo certos tipos de investimento em aumento de produtividade, de menor risco, são atingidos pela insegurança que passa a contagiar todo o tecido econômico. Como resultado, agrava-se o quadro recessivo, desestimulando ainda mais os investimentos, num círculo vicioso que torna muito difícil a construção de um novo padrão de desenvolvimento.

Uma política industrial pró avanço de competitividade não pode almejar êxito no curto prazo, muito menos durante uma fase de forte ajustamento. Seus projetos e programas, por sua própria natureza e dimensão, devem ser colocados em uma perspectiva de longo prazo.

A abertura do mercado interno

A abertura da economia não deve servir para abalar as forças ou até eliminar parcelas importantes do setor produtivo. A competição não é um fim em si mesmo. Afinal, aumento de emprego e de salário real (distribuição de renda), aspectos dos mais relevantes na formulação de um projeto de desenvolvimento, somente podem ser alcançados pelo aumento da produção que, por sua vez, depende da expansão da capacidade produtiva e do aumento da produtividade. O país que pretende ingressar no primeiro mundo não pode perder isso de vista.

As distorções provocadas pelo fechamento da economia – no caso brasileiro, agravadas pela recessão, em parte decorrente das remessas relacionadas com o pagamento do serviço da dívida externa – devem ser corrigidas ao longo do tempo e, segundo as prioridades do projeto de desenvolvimento, de maneira seletiva. A correção, portanto, deve se dar no contexto de uma visão de longo prazo e de uma estratégia de desenvolvimento, sob pena de a abertura acabar servindo apenas como instrumento de um projeto de estabilização, isto é, subordinada a uma visão de curto prazo. Sendo exagerada a ênfase no curto prazo, em vez de caminhar em direção ao primeiro mundo, o país trilhará percurso oposto, qual seja, o do retrocesso, pois haverá perda definitiva de emprego e de renda.

Uma abertura consequente deverá conduzir à correção das distorções existentes, algumas no curto prazo e outras mais adiante, porém sempre em função dos objetivos a serem alcançados pelo projeto de desenvolvimento. Um dos mais relevantes papéis do processo de abertura reside, no curto prazo, na ampliação da incorporação de progresso técnico e no aumento do potencial de competitividade de certos produtos fabricados pelo país, inclusive pela redução de seus índices de nacionalização. No longo prazo, dele se espera o aumento da concorrência interna pela via tarifária. Deve se ter presente, contudo, a necessidade de preservação da capacidade produtiva nacional naquilo que é prioritário para o desenvolvimento. Além disso, é importante proteger adequadamente o mercado interno, tendo em vista que este será sempre uma das alavancas para o aumento da competitividade das empresas nacionais.

O perfil e as funções de indústria no novo projeto

Um país que queira levar adiante um projeto de desenvolvimento com os objetivos acima indicados, não pode abrir mão de uma indústria forte, diversificada, adequadamente distribuída pelas suas diversas regiões. Este seria o perfil de indústria para um país com grande população, taxa de natalidade elevada e, ao mesmo tempo, vasto território. Um país como este pede um setor industrial presente e importante, de forma a garantir um maior nível de emprego e de renda para o conjunto da economia.

Como o país necessita tanto de uma indústria que atue nos setores tradicionais quanto nos modernos, as funções da indústria devem ser diversas. Assim, alguns segmentos terão papel motor, alavancando de diferentes formas o desenvolvimento tecnológico e a expansão da capacidade produtiva dos demais. Outros serão estratégicos para a geração de empregos ou de divisas.

Não se pode, em um país com os referidos contornos, condicionar que a existência de uma indústria dependa apenas do fato de ser competitiva, ainda mais quando tal competitividade é aferida sempre pelos padrões internacionais mais elevados. Em nenhum país de sucesso no mundo este comportamento é adotado. Por outro lado, é imperativo deixar claro que, embora caiba à indústria papel estratégico na adaptação do padrão de desenvolvimento, as mudanças que se impõem para que venha a ser mais competitiva, não podem se restringir à estrutura industrial.

Um novo padrão de desenvolvimento requer a transformação dos sistemas de apoio à atividade industrial. Estamos nos referindo à infraestrutura de serviços básicos (energia, transporte, comunicações), ao sistema de formação de conhecimentos científicos e tecnológicos e de recursos humanos e ao sistema de financiamento, que precisa considerar e apoiar as atividades de risco e de longo prazo. Afinal, a competitividade é, antes de tudo, sistêmica.

Ao longo das últimas cinco décadas, o Brasil constituiu um parque industrial de grande porte, fortemente integrado. É esse sistema que dará, pelo desempenho de novas funções, a base produtiva necessária para transitar para um novo estilo de desenvolvimento industrial. A política industrial deve ser moldada com tais parâmetros.

Sem um projeto de desenvolvimento não há como se formular, harmonizar e concretizar, a um só tempo, projetos de estabilização, abertura ao exterior e desenvolvimento industrial. Cabe ao governo a responsabilidade principal na elaboração desse projeto, mobilizando, desde o início, a sociedade brasileira para sua consecução.

POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO PARA RETOMADA DO CRESCIMENTO INDUSTRIAL

Setembro de 1991

Resumo

Este trabalho aborda a questão da competitividade sistêmica da indústria brasileira, porém sob o ponto de vista do sistema tributário nacional. Diferentemente dos países industrializados, que fizeram reformas tributárias e fiscais com vistas a elevar sua competitividade por meio do aumento da produtividade e do estímulo à inovação, no Brasil os vários “pacotes fiscais” apenas aprofundaram o fosso que separa o país de seus concorrentes já industrializados, tornando-o comparativamente bastante atrasado nesta matéria.

Procuraremos evidenciar a desvantagem tributária brasileira em termos comparativos à economia americana em dois tipos de produtos: capital intensivo e trabalho intensivo. Será demonstrado que a atual proteção tarifária de 20% é insuficiente para compensar os efeitos negativos do modelo tributário nacional.

As intervenções fiscais da década de 1980 apenas contribuíram, entre outros aspectos, para ampliar a desorganização do regime tributário, aumentar os custos do investimento e dos produtos, estimular ainda mais a sonegação e a evasão de impostos e, o que é mais grave, promoveu a transferência de poupança doméstica para o exterior, além de afugentar investimentos produtivos. Some-se a isso, a instabilidade das regras de tributação que elevam os custos de administração das empresas, para atender todas as obrigações fiscais impostas.

A irracionalidade do modelo tributário está refletida também no fato de que investimentos e bens de consumo são tributados da mesma forma, o que não ocorre nos países concorrentes. Em linha com essa distorção do modelo brasileiro, as exportações abrigam vários tributos indiretos à produção que, embora isenta de IVAs sobre o produto final, carregam em seus preços resíduos de impostos sobre o valor adicionado dos insumos. Dessa forma, tem-se o efeito cascata, mesmo em um sistema que, na origem, deveria tributar apenas o valor adicionado, mas que, de fato, tributa a exportação.

Evidentemente, a correção de um quadro complexo como esse não é trivial, nem poderia ser. Vale frisar importantes variáveis que dificultam a solução dessas distorções e que tanto roubam competitividade do setor industrial. Elas estão ligadas à falta de centralização dos dispêndios estratégicos para a modernização competitiva do país (infraestrutura física, ciência e tecnologia, dentre outros), bem como a baixa produtividade do aparelho administrativo do Estado.

O presente estudo busca mais do que propor medidas concretas de reforma fiscal, ele alerta para a necessidade de se montar uma estrutura tributária capaz de:

- Baratear e incentivar investimentos na expansão da capacidade produtiva e em P & D;
- Elevar a competitividade da produção corrente das empresas, particularmente num ambiente de abertura econômica;
- Desonerar as exportações, de modo a aumentar a capacidade de competição dos produtos nacionais;
- Contribuir para a justiça social e para a desconcentração regional da renda;
- Elevar a oferta de emprego e induzir o aumento dos salários reais e
- Permitir a recuperação da capacidade do Estado de realizar política fiscal.

Competitividade sistêmica e sistema tributário

A competitividade de um país baseia-se, antes de qualquer coisa, na capacidade de suas empresas de serem competitivas em nível internacional, isto é, da presença de empresas ou grupos econômicos fortes, capacitados e criativos.

Mas a competitividade de um país sustenta-se, também, em fatores sistêmicos, tais como: a estabilidade macroeconômica, a qualidade da infraestrutura, a modernidade de seu quadro político-institucional, a capacidade de inovação tecnológica etc.. Quanto mais harmônico e articulado for este conjunto de fatores em relação à atividade econômica, tanto mais estimulante será a indução para que o conjunto de empresas atue como veículo de criatividade e eficiência.

Com as mudanças da economia internacional, alguns desses fatores ganharam maior relevância. É o caso do sistema tributário que, com a intensificação do processo de globalização após a década de 1970, passou a ser fator importante na competitividade empresarial. Por conta desta tendência, os países industrializados promoveram reformas fiscais durante os anos 80 objetivando ampliar a competitividade de suas empresas.

No âmbito produtivo, os governos foram obrigados a revisar a incidência de diversos impostos, como forma de dar maior grau de competitividade aos produtos nacionais, tanto na exportação quanto em relação aos bens importados. Neste sentido, ampliaram-se os impostos indiretos, cuja participação na carga tributária total era bem mais baixa do que a dos impostos diretos. A mudança na composição fiscal fomentou os setores submetidos à competição internacional, uma vez que os impostos indiretos, segundo a prática universal, não são cobrados na exportação e, em contrapartida, são adicionados às importações.

Os governos, levando ainda em consideração os fatores propulsores da 3ª Revolução Industrial, buscaram induzir maior capacidade de inovação e de aumento de produtividade nas empresas. Para isso, procuraram organizar uma estrutura tributária capaz de incentivar os investimentos na produção e em P & D.

No âmbito financeiro, os governos foram também levados a intervir. A globalização financeira tornou-se uma realidade com o aumento bastante significativo da mobilidade internacional de capitais. Além disso, a institucionalização das taxas cambiais flexíveis facilitou e agilizou a transferência de ativos entre os países.

Assim, elevou-se a concorrência por capitais entre os países. Os Governos tiveram de estabelecer alíquotas mais baixas de impostos sobre as empresas e sobre a renda das pessoas físicas, para evitar saídas ou “fugas” de capital, bem como para atrair investimentos.

Diante de tudo isso, com a redução das alíquotas marginais mais altas dos impostos diretos, para que a carga tributária permanecesse estável, ampliaram-se a base de tributação (sobre a renda, a propriedade e o patrimônio) e os impostos sobre o consumo. Facilitou tal política o aumento da renda per capita ocorrido desde o pós-guerra.

Reforma tributária e crescimento industrial no Brasil

O Brasil, não obstante os vários “pacotes fiscais” da última década, está bastante atrasado em matéria tributária. As medidas tributárias “compensatórias” em relação à queda da arrecadação, executadas pelos diversos “pacotes fiscais”, contribuíram para aumentar:

- A desorganização do regime tributário;
- Os custos dos investimentos e dos produtos;
- A sonegação e a evasão dos impostos;
- O porte da economia informal;
- O nível de desemprego e a perda do poder aquisitivo dos assalariados;
- A concentração da renda regional e da renda pessoal e
- O que é mais grave, a transferência da poupança interna para o exterior e a fuga dos investimentos produtivos.

Esta reação dos agentes econômicos evidentemente acarretou sérios danos para a economia, tais como a perda de competitividade e a redução do nível de atividades, o que diminuiu ainda mais a arrecadação fiscal.

Houve concentração dos impostos num pequeno número de empresas contribuintes, geralmente as grandes, por serem mais organizadas e mais fáceis de controlar. Assim, para compensar os sonegadores pune-se as empresas, que, em geral, apresentam melhores condições de enfrentar a concorrência externa. Com seus custos de capital majorados, essas empresas perdem capacidade de investimento e de competição.

Dados da Receita Federal mostram essa distorção. Em 1990, existiam 2,1 milhões de pessoas jurídicas ativas no país. Destas, apenas 354 mil (17% do total) apuravam o imposto no lucro real, conseguindo cumprir toda a escritura fiscal necessária. Outro grupo de 260 mil apurava o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) com base no lucro presumido e mais de 1,4 milhão enquadravam-se como microempresas. Do primeiro universo (empresas que pagam o IRPJ segundo o lucro real), cerca de 7 mil empresas – 2% desta categoria de contribuintes, representando apenas 0,33% do número de pessoas jurídicas cadastradas – geraram 84% da arrecadação bruta do IRPJ.

Contudo, as distorções na estrutura tributária brasileira não param aí. Outras evidências de sua irracionalidade são a carga múltipla e a instabilidade das regras de tributação, o que dificulta enormemente o cálculo econômico, sem falar na elevação de custos de administração das empresas. Sobre bens e serviços internos incidem o IPI (só sobre bens) e o ICMS – com base no valor adicionado. Sobre o faturamento, as vendas ou operações financeiras incorrem o COFINS, o PIS/PASEP, o IOF, o ISS, o IVVC e outros. Sobre a folha de pagamentos recaem o INSS e o FGTS.

Muitos destes impostos incidem claramente em cascata (por exemplo, o COFINS, o PIS/PASEP e, futuramente, o IPMF), contrariando a tendência internacional de privilegiar a sistemática do valor adicionado, a qual, aos poucos procura eleger o consumo como base da incidência tributária. Aliás, várias distorções da tributação em cascata são reintroduzidas no ICMS, e, sobretudo, no IPI, pois ao se preferir a isenção à desoneração fiscal, interrompe-se a cadeia de débitos e créditos, característica da tributação sobre o valor adicionado.

Como se não bastasse, os investimentos são tributados da mesma forma que os bens de consumo. A redução dos custos tributários sobre bens de capital tem sido de caráter conjuntural, isto é, não é assimilada de maneira orgânica pelo regime tributário.

Mais um exemplo da irracionalidade da estrutura tributária brasileira está nos produtos industrializados exportados - que, embora isentos de IVAs sobre o produto final, além de incorporarem os impostos diretos, carregam em seus preços resíduos de impostos sobre o valor adicionado dos insumos que não podem ser eliminados -, dada a concessão do incentivo pela

forma de isenção e não pela aplicação de alíquota zero. Interrompe-se, assim, a cadeia de compensações entre débitos e créditos tributários, ao introduzir um efeito em cascata sobre o sistema de valor adicionado.

Já em relação às importações o processo é inverso. Como são tributadas pelas alíquotas legais, e supondo que nos países de origem foram aperfeiçoados os sistemas de valor adicionado, pode-se concluir pela sua maior proteção tributária, relativamente à produção doméstica.

Cabe destacar que, enquanto a economia brasileira permanecia parcialmente fechada, não representava um grande problema o fato de os impostos sobre as empresas e os produtos nacionais serem mais altos do que os de seus concorrentes externos. No que toca às exportações, este empecilho era superado pela ampla concessão de incentivos e subsídios fiscais, prática inaceitável nos dias de hoje, não só em virtude das pressões e regras internacionais (do GATT sobretudo), como também da crise fiscal do Estado brasileiro. Agora, contudo, em um ambiente de economia aberta, as distorções implicam enfraquecimento da capacidade de competição da produção nacional.

O atual sistema tributário brasileiro apresenta, ainda, distorções como, por exemplo, a tributação sobre consumo incidente sobre bens e serviços pesar relativamente mais no orçamento da população mais pobre. Nesse sentido, a pesquisa de orçamentos familiares, realizada em várias capitais, concluiu que as famílias com rendimentos até 3 salários mínimos em 1991 - portanto, isentas do Imposto de Renda - gastavam 29,9% de sua renda em tributos indiretos. Já para as famílias com renda superior a 20 salários mínimos, esse percentual era de 18,2%. Quando se incorpora o pagamento à previdência, os percentuais sobem para 37,9% e 23,2%, respectivamente.

A estrutura tributária vigente também concentra a renda em nível regional, tanto em virtude da base tributária dos impostos incidir sobre a produção e não o consumo, quanto em razão do sistema de crédito dos impostos pagos sobre as exportações ser menos organizado nos estados mais pobres.

Afora essas e outras distorções, as três instâncias de governo, para se defender da inflação, vêm antecipando o recolhimento de impostos de tal maneira, que, muitas vezes, antes mesmo de o produto ser vendido, a indústria deve arcar com o desembolso dos impostos. O resultado é o imposto real ser ainda maior que o nominal.

A correção deste quadro de distorções não é fácil. É importante assinalar que a reforma tributária pouco pode beneficiar o desenvolvimento nacional – econômico, social e, inclusive,

político – se não for realizada no âmbito de uma reforma fiscal, que leve em conta certas características da organização do Estado brasileiro:

- Distribuição incoerente das atribuições administrativas entre as três esferas de Governo (União, Estados e Municípios), de tal forma que a estrutura do gasto público não corresponde ao novo perfil de repartição das receitas implementado pela nova Constituição;
- Não centralização de seus dispêndios nas tarefas estratégicas para a modernização competitiva do país (recomposição da infraestrutura física, sistemas de ciência e tecnologia, educação fundamental de qualidade etc.) e nas áreas sociais (saúde, saneamento etc.);
- Ineficiência decorrente do empreguismo, do nepotismo, do desperdício, do burocratismo etc. e, também, da desorganização do aparelho administrativo do Estado – superposição de órgãos, excessiva centralização, desordem na carreira dos funcionários públicos etc. e, por fim,
- Desestruturação da Receita Federal, que não está preparada nem para combater a sonegação nem para penalizar os sonegadores.

Anexo

Exemplo Comparativo entre a Carga Fiscal Brasileira e a Americana

O exercício a seguir irá restringir-se ao segmento da indústria que é *tradable*, isto é, que exporta e que sofre a concorrência de produtos importados. Além disso, concentra-se nos principais impostos que incidem sobre a exportação, em relação aos mesmos impostos incidentes sobre os principais concorrentes, e nos principais impostos que incidem sobre a produção local e que não incidem sobre o produto importado. Por fim, desconsidera outros fatores que afetam a competitividade, tais como juros, custos portuários, deficiências da educação da mão – de obra, deficiências na infraestrutura geral (telefones, estradas) etc..

A avaliação requer um enfoque matricial, confrontando cada setor com características tecnológicas semelhantes aos de seus congêneres internacionais, tanto para a competição na exportação como na competição com produtos importados. Sem fugir ao escopo deste trabalho, cabe apenas estabelecer a metodologia e justificar a necessidade do enfoque setorial. Algumas das razões para o enfoque setorial já foram expostas: um produto que tenha cinco estágios, cada um deles pagando PIS-FINSOCIAL, chegará ao final do processo de produção com uma carga desse imposto – cerca de 10% – muito superior a de um produto com, por exemplo, dois estágios de produção. Entretanto, a principal razão não é essa.

Com efeito, a principal razão está ligada ao peso dos fatores capital (lucro da empresa) e mão – de obra (custo de repasse) na estrutura de custo final de cada setor. Isso ocorre em todo mundo, mas quando as taxas de impostos sobre lucro de empresas e sobre folha de salários são elevadas essas diferenças entram, especialmente em relação ao capital, em processo exponencial. É o caso de unidades capital intensivas, no Brasil e nos Estados Unidos, comparadas com base em dados extraídos de uma indústria real – dados de junho de 1991.

PRODUTO “CAPITAL INTENSIVO”

	US\$	
	Brasil	EUA
1 - Investimento por tonelada/ano	1.000	500
2 - Do qual impostos	400	50
3 - Custos por tonelada		
3.1 Matérias-primas	400	400
3.2 Mão de obra	70	32
3.3 Impostos sobre mão de obra	29	2,5*
3.4 Parafiscais sobre mão de obra	70*	8,7*
3.5 Depreciação / manutenção	130	65
3.6 Retorno 16% sobre ativos depois do Imposto de Renda	160	80
3.7 Retorno 16% sobre ativos antes do Imposto de Renda	364	111
3.8 Imposto de Renda	204*	31*
3.9 PIS-FINSOCIAL	34*	-
4 - Preço líquido de venda por tonelada	1.097	619,2
5 - Total de imposto não compensável	337	42,2
6 - Diferença contra o Brasil	294,8	

Impostos não compensáveis Notas:

- 1) O item 1 traduz o investimento por tonelada/ano no Brasil e no Golfo Americano.
- 2) O item 2 representa o custo dos impostos no Brasil (ICMS = 18%; IPI = 8%; carga social = 10% e IR) e nos EUA (impostos e carga social) que incidem sobre o investimento.
- 3) Custos por tonelada.
 - 3.1 Custo das matérias-primas e combustíveis nos dois países (base junho/91).
 - 3.2 Mão de obra e o custo por tonelada nos dois países.
 - 3.3 Este item representa os custos de seguridade social no Brasil (IAPAS = 13%; 1/3 sobre férias, auxílio familiar, educação, etc.) versus o custo de 7,65% da mesma contrapartida nos EUA.
 - 3.4 Os custos parafiscais de mão de obra são aqueles que a indústria fornece porque o Governo cobra, mas não fornece: pensão adequada, assistência médica e odontológica, alimentação, creche, educação, etc. - no Brasil eles representam 100% da folha mensal e nos EUA cerca de 28%.
 - 3.5 Refere-se a 10% de depreciação e 3% de manutenção sobre o investimento.
 - 3.6 Retorno e pouco acima dos juros “favorecidos” do BNDES (12%), o que equivale a um pequeno “prêmio” para um alto risco.
 - 3.7 Idem, antes do Imposto de Renda da empresa.
 - 3.8 Imposto de Renda da empresa, sendo no Brasil igual a mais ou menos 56% (40% + 10% de Contribuição Social + 8% sobre dividendo + Imposto de Renda estadual), contra 28% nos EUA.
 - 3.9 PIS-FINSOCIAL
- 4) Preço líquido de venda e a soma de 3.1 + 3.2 + 3.3 + 3.4 + 3.5 + 3.7 + 3.9.
- 5) Total de impostos não compensáveis 3.3 + 3.4 + 3.8 + 3.9.
- 6) Diferença contra o Brasil em carga fiscal direta: 5 Brasil - 5 EUA.

Cabe avaliar o que ocorreria com a mesma fábrica, no Brasil, se vigorasse no país a estrutura fiscal americana. Neste caso, as diferenças de salários, produtividade, taxas de juros e demais fatores que afetam o custo são neutralizados.

	US\$
1 - Investimento por tonelada/ano	660
2 - Do qual impostos	60
3 - Custos por tonelada	
3.1 Matéria-prima	400
3.2 Mão de obra	70
3.3 Impostos sobre mão de obra	5,5
3.4 Parafiscais sobre mão de obra	19
3.5 Depreciação / manutenção	85,8
3.6 Retorno 16% sobre ativos depois do Imposto de Renda	105,6
3.7 Retorno 16% sobre ativos antes do Imposto de Renda	146,7
3.8 Imposto de Renda	41,1
3.9 PIS-FINSOCIAL	-
4 - Preço líquido de venda por tonelada	727

Esse exemplo, baseado em números reais, enfatiza:

- Que apenas as cargas fiscais a mais no Brasil, quando comparadas com os EUA, elevam o preço do produto em 50,5%, para a mesma tecnologia e a mesma rentabilidade.
- A relevância do PIS-FINSOCIAL, que não tem contrapartida nos EUA.
- O peso dos impostos sobre mão de obra, que são 70% sobre a folha no Brasil, versus 7,65% nos EUA.
- As cargas “parafiscais” (pensão, transporte, saúde, educação etc.).
- O imposto de renda de 56% no Brasil (40% + 10% de contribuição social + 8,4% sobre o lucro líquido + 5% do Imposto de Renda federal como Imposto de Renda estadual),

versus 28%, que é o imposto médio cobrado nos EUA de empresa situada no segmento sob análise. Da diferença fiscal total, 61% devem-se ao Imposto de Renda.

Fica evidenciado, portanto, que a atual proteção tarifária de 20% é insuficiente e fortemente negativa. Em condições idênticas, o preço líquido no Brasil, excluindo o IPI e o ICMS, deveria ser 50% superior ao americano, como decorrência, apenas, da carga diferencial de impostos. O que decorre dessa análise vale, igualmente, para setores “capital intensivo”, como aço, papel e celulose, alumínio, cobre etc..

Fazendo a mesma comparação com produto “trabalho intensivo”, teremos:

PRODUTO “TRABALHO INTENSIVO”

	US\$	
	Brasil	EUA
1 - Investimento por tonelada/ano	400	200
2 - Do qual impostos	160	20
3 - Custos por tonelada		
3.1 Matérias-primas	300	300
3.2 Mão de obra	400	550
3.3 Impostos sobre mão de obra	166*	43*
3.4 Parafiscais sobre mão de obra	120*	99*
3.5 Depreciação / manutenção	52	26
3.6 Retorno 16% sobre ativos depois do Imposto de Renda	64	32
3.7 Retorno 16% sobre ativos antes do Imposto de Renda	145	46
3.8 Imposto de Renda	81*	14*
3.9 PIS-FINSOCIAL	36*	-
4 - Preço líquido de venda para o mesmo retorno s/ ativos	1.219	1.064
5 - Total de impostos não compensáveis	403	156
6 - Diferença contra o Brasil	247	

A seguir, a análise diz respeito ao mesmo produto, à mesma tecnologia, apenas usando para fabricação no Brasil a carga fiscal e a para fiscal americana.

	US\$
1 - Investimento por tonelada/ano (400 - 160) + 10%	264
2 - Do qual impostos	26
3 - Custos por tonelada	
3.1 Matérias-primas	300
3.2 Mão de obra	400
3.3 Impostos sobre mão de obra (* 7,8% de 3.2)	32
3.4 Parafiscais sobre mão de obra (18% de 3.2)	72
3.5 Depreciação / manutenção (13% de 1)	35
3.6 Retorno 16% sobre ativos depois do Imposto de Renda	42
3.7 Retorno 16% sobre ativos antes do Imposto de Renda	60
3.8 Imposto de Renda	18
4 - Preço líquido de venda	899

Os dados mostram que a diferença entre as cargas fiscais e parafiscais, brasileira e americana, são responsáveis pela necessidade de um sobrepreço de 35% para a produção brasileira, no caso de um produto típico onde a mão de obra represente mais de 50% do custo.

Com relação à capacidade de competir nos mercados internacionais por meio da exportação, além dos fatores fiscais considerados, devem ser agregados custos fiscais específicos para as exportações, tais como:

- Recuperação apenas parcial do IPI pago;
- ICMS, quando aplicado e
- Taxas portuárias e custos parafiscais burocráticos necessários para exportar.

Isso significa que a competitividade na exportação, supondo exportação a *full cost*, é ainda inferior à que se refere ao atendimento ao mercado interno. É bom lembrar que a compe-

titividade em relação aos concorrentes importados pode ser equalizada por intermédio de tarifas e de uma lei *antidumping* eficiente. Já com relação à competitividade para exportar – a exportação é a principal e a mais saudável válvula de ajuste a ciclos recessivos – a solução é mais complexa e consistiria em praticamente eliminar os impostos diretos sobre os fatores de produção (Imposto de Renda de empresas e impostos sobre a folha de salários), substituindo-os por impostos ao consumo que não incidiriam nos produtos exportados. Tal prática é permitida pelo GATT.

Conclusões do anexo

Os fatos reunidos evidenciam que:

- A questão da competitividade é por demais complexa, exigindo que a redução de tarifas aduaneiras seja feita em sincronização perfeita com a realização de reformas profundas.
- Os tão propalados preços altos e ineficiência da indústria brasileira, na maior parte do setor moderno, decorrem muito mais da estrutura fiscal do que da produtividade das empresas. Nessas condições é praticamente impossível atrair capital estrangeiro para investimento no Brasil, já que o mesmo, diferentemente do capital nacional, tem alternativas locais.
- Se a abertura da economia às importações é não só necessária como urgente, mais urgente ainda é definir a grande estratégia da integração competitiva e a relação com os elementos estruturais de modernização econômica. Nesse contexto, a reforma fiscal modernizante que vem sendo amplamente discutida no país deve necessariamente incorporar o conceito de competitividade sistêmica, sob pena de, se não o fizer, sancionar definitivamente o atraso da estrutura de produção brasileira.
- A dimensão macroeconômica de uma reforma fiscal que vise aumentar a competitividade industrial, não deve ser perdida de vista. É de se imaginar que o aumento da arrecadação, advindo da redução da sonegação, compense em boa parte, se não inteiramente, o efeito da redução de alíquotas.

Além disso, a recuperação da capacidade competitiva da indústria brasileira provocará dois efeitos positivos sobre as finanças públicas. De um lado, aumentará a arrecadação. Este efeito

positivo da redução de alíquotas sobre o nível de atividade foi o que, no mundo desenvolvido, motivou em boa medida a revisão tarifária da década de 1980 e afastou os temores de um aumento no déficit público. Ao lado disso, tão relevante no mundo desenvolvido como nos países em desenvolvimento, há um efeito indireto que se reveste de grande importância no caso brasileiro: a maior competitividade industrial reduzirá a taxa de câmbio, indispensável para induzir o setor privado a gerar o superávit comercial necessário ao país. Como é o setor público o grande devedor em moeda estrangeira, diminuirá, assim, o custo em moeda nacional dos encargos de dívida pública em termos reais e, por consequência, o próprio déficit público.

FINANÇAS INDUSTRIALIZANTES PARA A ESTABILIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

JOSÉ CARLOS DE SOUZA BRAGA
Setembro de 1992

Resumo

A ideia fundamental deste trabalho é que, somente por meio de finanças industrializantes, é possível alcançar o desenvolvimento com estabilidade monetária. Compreendamos logo a significação deste conceito que utilizaremos para pensar a solução da crise econômica brasileira.

No capitalismo contemporâneo, as finanças industrializantes promovem o desenvolvimento com estabilidade monetária ao articularem as circulações financeira e industrial. Significa compatibilizar duas dimensões inseparáveis da riqueza capitalista: a que decorre do lucro oriundo das imobilizações de capital produtivo e a que se realiza pela capitalização financeira, materializada nos ganhos dos diversos ativos financeiros que possibilitam liquidez e mobilidade ao capital. É assim que pode ter êxito o que é a principal característica da dinâmica capitalista atual, ou seja, a complexa combinação entre empreendimento empresarial produtivo e riqueza financeira, sendo esta a expressão mais geral e, por isto mesmo líquida, uma vez que é imediatamente acessível ao dinheiro.

Isto se verifica quando as relações entre o sistema financeiro-monetário – formado por bancos, empresas financeiras e Banco Central – e o sistema industrial são tais que a combinação daquelas formas de riqueza torna-se exequível. Sendo assim, não se trata apenas de que haja financiamento de longo prazo ofertado pelos bancos, mas sim que alguma forma de articulação entre banco e indústria conduza à formação de grupos empresariais com força pro-

ditiva e financeira, de tal modo que a separação entre banco e indústria reduza-se nas economias onde havia tal distanciamento. Igualmente importante é a existência de investidores institucionais, como os fundos de pensão e seguradoras, entre outros, fornecendo recursos de longo prazo para o financiamento.

Neste tipo de finanças, os sistemas de crédito e de mercado de capitais complementam-se e até mesmo interpenetram-se na alavancagem de investimentos e na promoção de mobilidade e liquidez ao capital. É o processo de securitização, isto é, a emissão de títulos de dívida direta das empresas frente aos poupadores finais, do qual também os bancos participam como garantidores e distribuidores.

Ainda, para a solidez de finanças industrializantes é necessário que o setor público esteja baseado num sistema tributário estimulador do crescimento e numa dívida pública financiada a taxas de juros adequadas e prazos dilatados. É assim que a dinâmica industrial adquire competitividade internacional, fortalece a moeda, constitui-se em sua verdadeira âncora, e incita o desenvolvimento econômico. Portanto, cria-se um círculo virtuoso entre a moeda, o crédito, o investimento e o patrimônio, fatores que só podem ser sólidos e estáveis se estiverem permanentemente reforçando-se uns aos outros. Ou seja, não há moeda forte sem crédito ao investimento; não há crédito nem investimento se a moeda é fragilizada pela inflação; sem estabilidade de preços o patrimônio enfraquece-se e, portanto, seus detentores tratam de retirá-lo daquela economia cuja moeda está apodrecendo; e a fuga patrimonial, em direção a outras moedas, debilita o crédito, o investimento e a estabilidade de preços da economia em questão. É um círculo vicioso que só pode ser rompido por uma intervenção em todos os seus determinantes.

A saber, estes vetores da dinâmica econômica devem reforçar-se mutuamente para a estabilização monetária e a expansão, a fim de engendrar uma economia desenvolvida. Portanto, com a ideia de finanças industrializantes nos referimos a um processo financeiro-produtivo que envolve os principais aspectos determinantes do desenvolvimento sem inflação. Tais determinantes podem ser sintetizados na interação dinâmica entre a moeda, o crédito, o investimento (impulsionado pelas expectativas empresariais) e o patrimônio. Neste sentido, a vigência de finanças industrializantes e de expectativas favoráveis ao investimento produtivo, sendo que estas mesmas são reforçadas por aquelas finanças, constituem a condição necessária para a estabilidade monetária e o desenvolvimento econômico. Ademais, compreendamos que, no capitalismo atual, estas finanças inscrevem-se também no plano da relação entre Estado e mercado, quando menos porque o sistema financeiro-monetário não pode ser desvinculado do Banco Central, em particular de seu papel como emprestador de última instância.

Na segunda metade do século XX, as economias do Japão e da Alemanha são exemplares do processo que chamamos de finanças industrializantes. De outro lado, nos países em que as finanças perdem este caráter e passam a ser dominadas e a tender para a especulação e a capitalização financeira, instaura-se a instabilidade monetária e industrial. Entre os desenvolvidos, o exemplo atual é o dos Estados Unidos. Entre os países em desenvolvimento, o exemplo marcante e mais próximo é o Brasil, que nem mesmo chegou a constituir de modo estável e duradouro suas finanças industrializantes, ainda quando desfrutou de dinamismo produtivo até o final dos anos 70. Por isso temos tido, desde os anos 80, uma economia sem padrão monetário, sem financiamento, interno e externo, sem reservas internacionais estáveis, condições em que não se pode alcançar a estabilização nem por políticas fiscal e monetária convencionais, nem unicamente por reformas monetárias ou fiscais.

É por desconsiderar tão importante característica que se tem insistido equivocadamente na seguinte solução para a crise brasileira: 1) é preciso primeiro estabilizar para depois crescer 2) a estabilidade requer confiança na moeda, que deve ser obtida por uma reforma monetária, implicando dolarização ou procedimento similar que forneça uma “âncora nominal”, uma referência estável para a formação dos preços domésticos e 3) a estabilização completar-se-á por meio de um ajuste fiscal que elimine o déficit público.

As experiências das grandes economias industriais que superaram hiperinflações não referendam tal estratégia. Tanto no Japão quanto na Alemanha as reformas monetárias foram amparadas por finanças industrializantes que propiciaram o círculo virtuoso apontado. Ao lado da estabilidade cambial, viabilizada por recursos externos, aquelas finanças foram a verdadeira âncora das moedas que então foram criadas.

Neste trabalho, desenvolveremos a ideia de finanças industrializantes para o caso da economia brasileira, revelando seu papel reestruturante para a estabilização e o desenvolvimento. Demonstraremos também como as propostas de reforma monetária e fiscal em si mesmas, ainda que pareçam condição necessária, são na verdade intervenções parciais, autodestrutivas, destinadas ao insucesso. Há que ir direto ao ponto e constituir o processo de finanças industrializantes.

É claro que a solução da “crise fiscal” é fundamental para a estabilização, porque é o Estado, adequadamente financiado, que garante, em última instância, a moeda nacional. Mas essa solução não virá de uma iniciativa isolada, por meio de uma reforma tributária, por exemplo. É indispensável inserir a reforma das finanças públicas na reforma das finanças da economia em seu conjunto.

É importante registrar que as proposições formuladas implicam a existência de uma política econômica e de reformas, com medidas de curto, médio e longo prazos concatenadas logicamente e distribuídas adequadamente no tempo. Somente assim é possível escapar ao falso dilema entre estabilização e crescimento.

Na primeira parte deste trabalho encontra-se uma caracterização breve das finanças nos capitalismo exitosos. Na segunda, uma análise da desarticulação financeira estrutural da economia brasileira. E na terceira a formulação de uma estratégia para o Brasil nos anos 90.

Os fundamentos dos capitalismos exitosos

Os países capitalistas bem sucedidos, na combinação de crescimento e estabilidade monetária, têm suas finanças fundadas seja num sistema baseado no crédito, seja num sistema baseado no mercado de capitais.

No sistema baseado no crédito, verifica-se, em geral, uma articulação estreita entre capital industrial e capital bancário, em interação com as autoridades monetárias assim como com outras instituições governamentais. Tal processo implica no manejo de políticas técnico-produtivas (industriais) e financeiro-monetárias, no sentido de propiciar trajetórias de crescimento de longo prazo com estabilidade. A despeito de diferenças, é o padrão comum ao Japão, à Alemanha, à França e a alguns países em desenvolvimento da Ásia.

No sistema baseado em mercado de capitais, ele é o centro do padrão de financiamento. Está assentado nos investidores institucionais (fundos mútuos e de pensão, seguradoras e outros) e nas tradicionais operações bancárias (crédito e financiamento de diferentes prazos). Este é o padrão anglo-saxão adotado pelos países que exerceram a hegemonia absoluta no sistema monetário internacional: a Inglaterra, até as primeiras décadas do século XX, e os Estados Unidos, até início da década de 1970.

Nos últimos anos, no entanto, tem ocorrido uma tendência à redução das fronteiras entre esses sistemas, ainda que, em cada país, isto esteja acontecendo com formas e ritmos diferenciados. Este movimento decorre da evolução do processo de globalização da economia, particularmente do sistema financeiro, por meio de um mercado de capitais mundialmente integrado e por uma crescente tendência à homogeneização dos sistemas financeiros interpaíses.

Em ambos os sistemas, pode-se dizer que existe uma estrutura, formada pela interação entre investimento produtivo e capitalização financeira, que foi constituída, respeitadas as diferenças organizacionais de cada país, pela articulação entre empresas financeiras e não financeiras, e entre os sistemas bancários e os bancos centrais.

Por outro lado, existe uma institucionalidade que facilita e induz o relacionamento das duas dimensões fundamentais do capitalismo moderno: a financeiro-monetária, expressa na riqueza mobiliária (ativos diversificados e líquidos) e a produtiva, estruturada na acumulação inovadora e industrializante de bases técnico-produtivas. Esta institucionalidade cria na economia, por meio das práticas empresariais (financeiras e industriais) e das relações entre Estado e mercado, fundamentos para trajetórias econômicas de crescimento e, ao mesmo tempo, inibidoras de problemas de instabilidade estrutural, tais como os surtos inflacionários. É nestas condições que se tornam realidade as finanças industrializantes.

A riqueza mobiliária e o investimento inovador

O sistema capitalista move-se em volta do tripé moeda, crédito e patrimônio. Articulados, estes elementos permitem a combinação entre liquidez e imobilização de capital, que, apesar de registrar descolamentos em virtude de instabilidades temporárias, constituem-se no fator decisivo do desenvolvimento.

Entretanto, depois que a economia americana, nos anos 60, passou a conviver com incertezas financeiras que culminaram com a extinção da conversibilidade do dólar em ouro e detonaram instabilidades de juros e de câmbio por todo o mundo a moeda deixou de ser plenamente estável, mesmo nos países desenvolvidos. Com isso, a combinação entre liquidez e imobilização de capital ficou mais difícil de ser alcançada, o que deu origem a importantes inovações financeiras.

Nestas condições, o crescimento com inflação controlada, ocorrido entre 1984 e 1989 em países da OCDE, deve-se a uma boa articulação entre inovações financeiras (apoiadas em ativos financeiros diversificados) e inovações técnico-produtivas, as quais têm possibilitado altos níveis de riqueza líquida e a realização de investimentos industriais, não obstante o aumento do caráter especulativo das aplicações financeiras.

As inovações financeiras em curso caracterizam-se pelo princípio da securitização que implica a predominância de títulos financeiros negociáveis, atendendo aos requisitos de mobili-

dade, liquidez e cobertura de risco demandados pelos detentores de capital e investidores em geral. Tais requisitos tornaram-se imprescindíveis no contexto macroeconômico dos últimos tempos marcado, especialmente, por instabilidades de juros e de câmbio.

Os novos instrumentos financeiros substituem em parte os empréstimos bancários (*bank loans*) enquanto mecanismos de crédito e valorização, próprios ao novo contexto micro e macroeconômico. *Securities* podem ser ações (*equities*), títulos a juros (*bonds*) ou quaisquer outros papéis financeiros, que, além de negociáveis (*marketables*), representem um direito de rendimento a ser cobrado de um emissor final ou de um intermediário financeiro. Por securitização entende-se, às vezes equivocadamente, um processo de desintermediação bancária – exclusão do sistema bancário – dado que, por meio deste processo, tomadores e aplicadores contornariam os bancos. Esta é uma falácia já que os próprios bancos transformam-se e redefinem suas conexões com a indústria, ao tornarem-se importantes subscritores – nas operações de *underwriting* – e distribuidores dos títulos securitizados.

Por outro lado, novas regulamentações dos sistemas financeiros têm sido efetuadas pelos países do mundo capitalista desenvolvido, ainda que em ritmos e intensidades diferenciados. Estas práticas obedecem menos às pregações doutrinárias do neoliberalismo do que à realidade da tensão entre regulamentos oficiais e o pragmatismo dos grandes grupos empresariais transnacionais - na busca de rentabilidade e de oportunidades de investimentos, financeiros e produtivos. Assim, ao longo destas duas décadas, o dia a dia dos “mercados de investimentos” tem suplantado os controles e normas de bancos centrais, bem como o exercício de certas políticas públicas por parte de autoridades monetárias. Deste modo, em muitos casos, a chamada desregulamentação nada mais é do que uma resposta à realidade econômica, enquanto os governos ganham tempo para saber o que devem e podem fazer como “nova regulamentação”. A saber, trata-se da redefinição de um novo tipo de relações entre governos e sistemas financeiros em escalas nacional e mundial.

Concorrência e organização

Face à globalização da economia, bancos e empresas industriais e financeiras movem-se no sentido da generalização e homogeneização das formas de intermediação financeira em que se têm reestruturado e atuado. Este novo padrão de concorrência financeira enseja inovações na mobilização de recursos para a capitalização financeira competitiva via riqueza mobiliária, que, além de ser um fim em si mesma, permite às empresas maior autonomia nas decisões de investimento e flexibilidade na gestão patrimonial.

O êxito duradouro da competitividade financeira, contudo, baseia-se na sua compatibilização com a competitividade tecnológico-industrial e comercial. Dependendo da natureza dessa combinação, as economias terão maior ou menor poder de competição global. Neste sentido, o Japão e a Alemanha são as nações que têm combinado com maior sucesso os três planos em que se trava a luta competitiva. Por outro lado, os Estados Unidos passam a perder competitividade comercial e industrial, uma vez que o seu padrão de finanças industrializantes deixa de ser funcional parcialmente devido à assimilação plena da 3ª Revolução Industrial por sua economia como um todo. Desta forma, sua instabilidade monetária agrava-se e o dólar perde o predomínio absoluto como reserva de valor.

De qualquer modo, as inovações financeiras implicam a perda do monopólio do crédito e do sistema de pagamentos pelo sistema bancário – autoridades monetárias e bancos comerciais. A oferta de crédito e o sistema de pagamentos não estão mais inteiramente controlados pelos bancos centrais e comerciais e há uma forte movimentação financeira com moedas privadas, por exemplo:

- Os bancos de investimento e as *securities houses*, instituições que tratam com ações, títulos, bônus, passam a ofertar crédito para as organizações financeiras e não-financeiras, reforçando a tendência de que os bancos comerciais não mais detenham o monopólio do crédito;
- Nos Estados Unidos, as organizações comerciais e manufatureiras já são proprietárias de companhias de seguros, de companhias emissoras de vários tipos de títulos, de instituições de poupança e de *non-bank banks*. Este conjunto de organizações financeiras, de propriedade de organizações comerciais e manufatureiras, tem aumentado sua oferta de serviços financeiros em geral. Trata-se de empresas automobilísticas, companhias financeiras de consumo, como o American Express, Sears e tantas outras, que passam a ofertar diretamente empréstimos às empresas e ao consumidor, o que está relacionado com o fato, já mencionado, de que parte do sistema de pagamentos começa a sair do controle dos bancos comerciais. As organizações comerciais e manufatureiras entraram no sistema de serviços financeiros de uma forma tão expressiva que os *non-bank banks* já detêm uma participação no mercado de 45,6%, ao passo que os bancos propriamente ditos detêm uma participação de 54,4%, tanto nos empréstimos para empresas quanto nos empréstimos para o consumidor. Além disso, há uma importante presença dessas empresas no mercado financeiro em geral que envolve operações de desdobramento de títulos privados e, por meio de organizações financeiras associadas, a aceitação de títulos públicos e

- Em contrapartida, os bancos comerciais nos Estados Unidos – e, parcialmente, na Inglaterra e no Japão – passam a operar no negócio de *securities* e títulos em geral, tais como bônus e ações, atuando como se fossem bancos de investimento e pressionando pela mudança nos regulamentos impeditivos de sua ação em vários mercados. Já na Europa, o banco universal – *universal bank* –, análogo ao banco múltiplo, faz um conjunto de operações em todos os mercados (monetários, de crédito e financeiros).

A preocupação dos reguladores europeus é com o fato de indústrias virem a possuir bancos. Contudo, é necessário enfatizar que na Alemanha a articulação entre banco e indústria já tem uma longa tradição histórica que se manteve no pós-guerra, ao contrário dos Estados Unidos onde essa tradição perdeu-se com a aparição de novos oligopólios industriais (eletromecânica), com a segmentação legal do mercado financeiro imposta após a crise dos anos 30 e com a internacionalização dos bancos.

No Japão, os *keiretsu* vêm montando, desde o pós-guerra, por meio de *cross-share holdings* (participações acionárias cruzadas) e estratégias de mercado e investimentos interdependentes, uma articulação muito forte entre as corporações industriais e os vários braços do sistema financeiro, apenas formalmente segmentado. A superação desta segmentação já foi, na prática, além da regulamentação vigente.

Quanto ao endividamento - comparando Estados Unidos, Japão e Alemanha - verifica-se que, entre 1980 e 1988, a proporção média entre o passivo total das corporações e a soma de seu capital acionário e suas reservas era de 2,7 no Japão, 1,5 na Alemanha, e 0,3 nos Estados Unidos. Ou seja, houve no movimento de expansão do Japão e da Alemanha um grau de endividamento extremamente maior e compreensível, dada a articulação conhecida entre os bancos e empresas nos dois países. Na Alemanha, por meio da participação dos bancos na gestão das próprias empresas. No Japão, por ocasião das garantias colaterais proporcionadas por *cross-share holdings*, posição em que, por exemplo, uma companhia “A” tem 10% das ações da companhia “B”, enquanto “B” tem 10% das ações da companhia “A”, e estabelece-se acordo de posse no longo prazo, sem que, na verdade, as ações sejam trocadas no mercado. Somente um quarto das ações cotadas na Bolsa de Tóquio está disponível para compra; o resto não, porque fazem parte desses acordos, pelos quais as corporações japonesas articulam-se. Na Alemanha, no começo dos anos 80, havia apenas quatrocentas companhias cotadas em bolsa, enquanto somente dez eram responsáveis por 50% do giro. As expansões japonesa e alemã do pós-Guerra não foram, portanto, calcadas no mercado de ações e sim no mercado cativo de crédito dos grandes grupos.

Todavia, no período recente, o mercado de ações dinamiza-se na Alemanha e mais acentuadamente ainda no Japão, onde até as sequelas típicas das especulações já têm se manifestado. Há ainda, contudo, uma baixa participação do investimento institucional na bolsa em ambos países. Como investimento institucional, entenda-se o investimento de fundos de pensão, o das companhias de seguro e assim por diante. Os dividendos das companhias japonesas e alemãs foram fundamentalmente usados para o aumento de capital das empresas e não para o ganho particular imediato, como vinha acontecendo no mercado dos Estados Unidos. Isto tem sido objeto de revisão por parte das próprias corporações norte-americanas, uma vez que o mercado de ações transformou-se num veículo de capitalização financeira exacerbada – além de proporcionar alto risco de *takeover* por operação de *riders* – e, com isso, vinha enfraquecendo as próprias corporações.

Informações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) revelam que as cem maiores empresas japonesas, ou cerca de um terço delas, têm saldo de caixa maior do que o saldo devedor, ou seja, um poder financeiro importante, com o que estão criando, dentro de si mesmas, algo como “bancos internos”. Isto ocorre em empresas como Toyota e Nisan (automobilísticas), Matsushita e Toshiba (consumo eletrônico). Essa tendência à criação de um “banco” dentro da própria corporação industrial conduziu a que quarenta companhias já tenham subsidiárias financeiras na Europa e nos Estados Unidos, inclusive para cuidar da sua exposição em câmbio e em taxas de juros. Essas unidades financeiras internas das companhias financiam a expansão de seus vários segmentos empresariais a custos menores do que os próprios bancos são capazes de financiar.

Quanto ao futuro dos capitalismo exitosos, resta apenas registrar, dado que não cabe desenvolver aqui, a ideia de que estamos por compreender o que acontecerá à crise dos Estados Unidos, que não necessariamente será potência decadente, bem como perscrutar de que modo desdobrar-se-ão as instabilidades que começaram, recentemente, a afetar o Japão e a Alemanha.

Assim, face às transformações em curso no mundo desenvolvido, as corporações capitalistas contemporâneas são, portanto, multifuncionais (finanças, produção e comércio), multissetoriais (vários segmentos industriais), além de multinacionais e obedecem a uma lógica financeira geral – apoiada em diversos mercados de investimentos financeiros e produtivos – na definição, gestão e realização de riqueza. Apresentam as seguintes características em suas estratégias de lucro e crescimento:

- O conglomerado de serviços e cálculos financeiros passa a ser o centro das corporações;
- Privilegia-se, nessas corporações, o acesso ao capital, à informação, aos *networks* tecnológicos e aos mercados globais, via agrupamento de empresas com diferentes funções no interior dos grandes grupos;
- Emergem diferentes modalidades de articulação entre banco, empresas financeiras, indústria e investidores institucionais; com as quais se opera integradamente no mercado de capitais e no mercado de crédito, redefinindo-se o perfil das finanças industrializantes;
- Há uma flexibilização do tempo de rentabilização dos investimentos, das relações de débito e crédito e ainda das relações ativo e passivo na dinâmica das inovações financeiras e
- Ocorre uma combinação simultânea de mobilidade, liquidez, rentabilidade e especulação – incluídos aí os ganhos de arbitragem – na circulação de capitais.

As características macroeconômicas deste movimento não são objeto de análise deste trabalho. Contudo, deve-se registrar: a marca geral é que os países desenvolvidos, em particular os Estados Unidos, estão atravessando instabilidades estruturais sem que dimensões críticas como as dos anos 30 se façam presentes. Há, portanto, uma mudança na natureza da dinâmica econômica contemporânea cujos traços implicam a combinação, em meio a instabilidades financeiro-monetárias, entre capitalização financeira acelerada e reestruturação industrial.

A experiência do Japão – um exemplo de estabilização

A estabilização é uma relação complexa entre o curto e o longo prazos. Isto é, a estabilidade de preços a ser alcançada é inseparável da construção *pari passu* do desenvolvimento futuro. Aquela relação temporal complexa impregna o cálculo empresarial, na gestão patrimonial, nas decisões de investimento e na formação de preços e faz com que o processo estabilizador dependa de uma formação de expectativas que é difícil de ser obtida sem a coordenação entre os setores público e privado, sem que a política econômica e as reformas combinem adequadamente as medidas de curto, médio e longo prazos. Sem isto, os movimentos de taxas de juros e de câmbio, mesmo sendo constantes ou cadentes os salários reais, não se tornam solidários com a estabilidade geral de preços e com a retomada gradual do crescimento, que

consolida a própria estabilização. O Japão é o exemplo da correção de uma estratégia como a mencionada acima.

No interior de tal estratégia ressalta-se a importância de finanças industrializantes, que se confirma ao verificarmos o papel exercido pelas mesmas na superação dos processos inflacionários agudos das economias japonesa e alemã.

O interessante na experiência japonesa é que seus problemas, entre 1945 e 1955, respeitadas as diferenças históricas, guardam semelhanças com os vividos atualmente pelo Brasil. Naquela economia prevaleciam também inflação alta, problemas na produção industrial, concentração de riqueza e de renda. Era necessário portanto estabilizar e reestruturar, ao mesmo tempo. A saída japonesa baseou-se em uma alternativa distante tanto do burocratismo estatal quanto do liberalismo de mercado. A fórmula, gestada por consenso, resultou em crescimento real sob política de estabilização¹. Foram executadas, simultaneamente, as reformas econômicas, as mudanças estruturais e a estabilização da inflação, que permitiram a organização da economia para a Era de Alto Crescimento (1956/1970).

O processo japonês teve as seguintes características:

- Não foi fiel à ortodoxia econômica quanto à rigidez da política monetária;
- O controle de preços foi orientado para o crescimento da produção, por meio de estímulo aos produtores para atingirem o nível normal de produção;
- A ancoragem de preços sustentou-se em subsídios seletivos e na fixação da taxa de câmbio em valores adequados à competitividade dos produtos nacionais;
- O crescimento industrial, durante e após a política de estabilização, esteve apoiado na criação de crédito adicional e orientado para a superação dos “gargalos setoriais” da produção;
- A estabilização do câmbio e o equilíbrio do Balanço de Pagamentos foram alcançados pela ausência de endividamento externo e pela disponibilidade de ajuda internacional e

¹ A organicidade estável, entre bancos e indústrias, do elogiado “modelo japonês” vai sendo problematizada a partir de meados dos 1980, quando suas corporações internacionalizam-se e carregam, para dentro do próprio Japão, as características da financeirização. Com isso, as próprias “defesas nacionais” do sistema de crédito ficam dificultadas.

- Eficiente gestão monetária e creditícia, sem o uso de uma política exclusivamente monetarista, viabilizada pela reestruturação financeira e bancária e pelo apoio estratégico do Banco Central ao sistema bancário para a criação de fundos de longo prazo.

Essa experiência contrasta com as atuais recomendações feitas pelo chamado “Consenso de Washington”: rígidas políticas de estabilização, com fases recessivas indefinidas; busca de superávits fiscais e comerciais, visando o pagamento da dívida externa; inserção internacional de caráter mercantil (restrita à abertura econômica); e postergação da trajetória de desenvolvimento.

Para os países em desenvolvimento a experiência japonesa apresenta importantes lições, desde que se tenha presente que hoje o cenário é bem diferente, em função de um grau maior de integração e interdependência econômica e financeira em nível mundial. Na sequência serão retomados alguns dos pontos analisados tendo em vista sua adequação à realidade brasileira.

Brasil: um capitalismo sem “finanças industrializantes” e sem padrão monetário

Ao longo da industrialização brasileira contou-se muito pouco com algum dos citados sistemas de intermediação financeira (crédito e mercado de capitais). Em boa medida, a ausência desses sistemas na criação de finanças industrializantes explica as dificuldades com que se depara, de há muito, a economia brasileira no combate à inflação. Com efeito, é por não dispor também de finanças industrializantes que a economia convive com pressões inflacionárias crônicas e, nos últimos anos, enfrenta a ameaça permanente de hiperinflação. Sem falar que as reformas puramente monetárias têm se revelado insuficientes e ineficientes em buscar a estabilidade.

Na verdade, por não atuar com o longo prazo, o sistema de crédito, por exemplo, não representa um espaço de articulação banco/indústria. Com isso, não se viabiliza a montagem de grupos industriais com poder internacional de capital e de finanças – a posição de reservas de divisas internacionais, *pour cause*, expressa essa impotência. O resultado é que esses grupos apresentam: baixa dimensão de capital em qualquer das versões contemporâneas, baixa conglomeração, baixa alavancagem financeira etc.. Há, portanto, deficiências constitutivas na própria organização do capital, que colocam, naturalmente, no horizonte mais imediato da riqueza privada o patrimonialismo e a dolarização.

A carência de finanças industrializantes acaba comprometendo:

- O Tesouro Nacional, já que as necessidades de financiamento sobrecarregam a dimensão fiscal, ficando a dívida pública fragilizada em termos de prazos e custos;
- O Balanço de Pagamentos, em razão dos baixos volumes de comércio, da dívida externa e da ausência de um fluxo estável de capitais externos e
- O comportamento e expectativas das empresas – financeiras e não-financeiras – que, em grande número, passam a pautar-se pela capitalização financeiro-especulativa.

Deve-se ressaltar que, mesmo convivendo com instabilidade monetária estrutural, existiu, entre 1955/1980, um sistema de crédito e de financiamento – calcado em recursos fiscais e parafiscais (*fundings* dos bancos públicos) e no endividamento externo – bem como um regime tributário minimamente solvente, suficientes para contrabalançar a incerteza dos agentes privados. Ainda que temporariamente, tais condições básicas para o crescimento estiveram presentes nos dois períodos de industrialização intensiva – 1956/1962 e 1968/1980. Por isso houve desenvolvimento sem inflação explosiva.

Com o colapso desse sistema na década de 1980, a desarticulação estrutural do tripé moeda-crédito-patrimônio provocou profunda instabilidade monetária, decretando a “morte” da moeda.

O fracasso das reformas monetárias

A instabilidade monetária aprofundou-se com o estrangulamento do financiamento externo e a crise fiscal. Para combatê-la, várias reformas monetárias foram tentadas durante os anos 80 e início da década de 1990. Tais reformas fracassaram, em boa medida, por não se fazerem acompanhar de mudanças financeiras que viabilizassem a mutação patrimonial do setor privado, isto é, a passagem do patrimonialismo para o produtivismo. Na realidade, os que detinham recursos e a capacidade de obtê-los (liquidez, poupança e crédito), dadas as circunstâncias, passaram a ver os investimentos produtivos com preocupação redobrada. São exemplos eloquentes dessas reformas monetárias as do Plano Cruzado e do Plano Collor I. Em relação à inflação, geraram, no máximo, uma transitória estabilização das expectativas que não tinha como ser duradoura, a não ser que estivesse em andamento uma mutação

patrimonial no setor privado, estimulada e induzida pela ação estatal (reformas financeira e fiscal, simultaneamente à implementação de uma política de competição).

Por conseguinte, reformas simplesmente monetárias, monetaristas, mesmo da amplitude como a do Plano Collor I, são impotentes porque não captam a instabilidade financeiro-monetária estrutural. Mais precisamente, essas reformas não levam em conta que sem mudanças financeiras – propiciadoras de mutação patrimonial – não se consegue estabilizar, sequer, as expectativas de curto prazo.

Em particular, na ausência de mudanças financeiras, isto é, isolada de mudanças profundas nos financiamentos público e privado, a reforma monetária é autodestrutiva. Torna ilusório o controle da liquidez e dos gastos oriundos das aplicações financeiras. Torna mais contundente a interdependência das expectativas de curto e de longo prazos.

Em resumo, as reformas monetárias têm sido monetaristas: não têm tido dimensão financeira, que é condição necessária, ainda que não suficiente, para estimular e direcionar os detentores de riqueza à mudança patrimonial. Por outro lado, têm fracassado porque o Estado não promoveu reformas fiscal e financeira estruturais, o que o impede, como se exige no processo de crescimento com estabilidade, de contribuir positivamente na formação das expectativas em relação aos investimentos produtivos e aos preços. Ao contrário, a situação de descontrole das contas públicas e de desorganização administrativa tem levado o Estado a ser um empecilho à retomada do desenvolvimento econômico.

Numa economia com instabilidade monetária estrutural, sem moeda conversível e sem “finanças industrializantes”, as alterações da taxa de juros refletem não apenas as avaliações dos agentes econômicos em relação às distintas formas de riqueza *vis-à-vis* ao dinheiro. Refletem, originariamente, e de maneira interativa, o próprio fato de que a moeda nacional – ainda que indexada – não funciona como uma reserva de valor, plena, sofrendo a competição constante da moeda padrão internacional (o dólar). Logo, há uma intrínseca e permanente tensão, muito superior à que ocorre nos países desenvolvidos, entre a taxa de juros, a taxa de câmbio e as reservas de divisas internacionais. Isto transforma a reforma monetária. Torna ilusório o controle da liquidez e dos gastos oriundos das aplicações financeiras. Torna mais contundente a interdependência das expectativas de curto e de longo prazos.

Neste sentido, não tem vigência nem mesmo a mais realista e correta apreciação da possível eficácia da política monetária: “o poder de influir nos valores esperados dos ativos e nas ex-

pectativas de curto prazo, através do manejo da taxa de juros”, (Belluzzo & Almeida, mimeo, novembro 1990, p. 4). Como reconhecem esses autores:

“O problema da economia brasileira há muito tempo é que qualquer pressão de custos transfere-se ampliadamente a todos os mercados” ... há expectativas elásticas (Hicks) pelas quais “os agentes tendem a projetar nos preços e valores esperados, com intensidade mais que proporcional, os efeitos percebidos de um desequilíbrio corrente... antes mesmo de concretizarem-se todas as pressões de custo, reagem os preços futuros (a expectativa de inflação) e as cotações dos mercados de risco e da taxa de câmbio... (sendo que) a taxa de juros necessária para reequilibrar os valores esperados dos ativos pode se tornar infinita (indeterminável pela política monetária) e indeterminada também a taxa de câmbio capaz de recompor o fluxo normal das exportações e o equilíbrio do mercado de divisas” (ibidem, p. 4/5).

Nestas condições, é ingênuo e ilusório pensar que uma política econômica baseada fundamentalmente na gestão monetária tenha o poder de estabilizar a economia. O alcance da estabilização segue sendo incerto. Passa-se a apostar na queda da taxa de inflação pela via da recessão, do desemprego e da queda de salários reais. A economia é lançada numa trajetória de desestruturação industrial, enquanto se aguarda por uma estabilização.

Adicionalmente, se há um fluxo acelerado de capital externo de curto prazo, o correspondente aumento das reservas de divisas passa a ser considerado indesejável, em virtude do aumento da oferta monetária. Desloca-se, dessa forma, o problema do lado cambial para o monetário e fiscal, uma vez que a subida da taxa de juros (para controlar o “excesso” de moeda) ocasiona custos crescentes para a dívida pública e tende a elevar o componente financeiro na formação dos preços industriais (seja como custo de produção, seja como custo de oportunidade).

A dificuldade essencial origina-se do fato de que todas as peças da articulação do padrão de crescimento ruíram. Houve uma involução financeira, fiscal e monetária. Há uma crise na organização da acumulação de capital. Consequentemente, os mecanismos endógenos de crescimento estão destruídos.

Conclui-se que a estabilização e a reestruturação da economia impõem-se como movimentos simultâneos, com as seguintes implicações: 1) É necessário recompor a base fiscal e a credibilidade do Estado por meio de reformas econômico-institucionais, sintonizadas com as tendências do mercado; 2) Impedir recessões estabilizadoras demasiado profundas e longas, ao ponto de comprometer a estrutura produtiva; 3) Abrir a economia sim, porém de modo

gradual e planejado segundo um cronograma de reestruturação produtiva calcado no financiamento renovado e em políticas de oferta e 4) Expandir as exportações, mas sem deixar de desenvolver o mercado interno, inclusive como forma de multiplicar a capacidade competitiva do país².

Como visto, sem finanças adequadas é impossível atacar um regime de inflação elevada e crônica como o brasileiro. Hoje, não se tem nem financiamento externo nem financiamento interno, quer público ou privado, no montante requerido pela economia e muito menos em termos de taxa de juros competitivas com os países concorrentes. Tampouco, a receita fiscal e as formas de endividamento público atendem as necessidades de financiamento do Estado.

Dessa maneira, são precários os mecanismos utilizados para financiar um nível mínimo de atividade, sendo eles mesmos causa de inflação. Em outras palavras, a forma e o tipo dos financiamentos existentes são algumas das fontes do processo inflacionário.

Instabilidade e os limites da gestão monetária

Uma das razões da influência da questão financeira sobre a inflação nasce do fato de que tanto a taxa de juros real quanto a taxa de câmbio desejada sofrem acentuadas e permanentes pressões dos credores (e detentores de ativos) em moeda local e em moeda externa. Como se sabe, os dois preços são definidores básicos da trajetória de formação dos demais preços da economia – seja por razão de custos de produção, seja por cálculo relacionado a custo de oportunidade quanto à alocação da poupança financeira.

No caso brasileiro, o papel desses preços sobre a inflação assume uma dimensão extremamente forte. Assim, dada a inflação brasileira dos anos 80, particularmente após a crise da dívida externa em 1982, não há como acreditar que a estabilização passageira do valor da moeda possa fazer com que o sistema financeiro retome automaticamente suas funções creditícias. Estabilizações momentâneas da moeda foram alcançadas com as reformas monetárias (Cruzado e Collor), sem que renascesse um “círculo virtuoso” durável entre moeda-crédito-investimento-patrimônio.

Dessa forma, há que se descartar a reforma monetária *per se* e a suposta capacidade de gestão da moeda a ela conferida como objetivos únicos e suficientes para alcançar a estabilização. Também, há que se descartar o objetivo de estabilização por meio do “puro jogo de mercado”,

2 Ver IEDI. Mudar para Competir – Modernização Competitiva, Democracia e Justiça Social.

resultante da combinação de: taxas de juros e de câmbio formadas pela oferta e demanda; liberdade dos fluxos de capitais internacionais de curto prazo; livre fluxo de comércio exterior; e “independência” do Banco Central. A dinâmica instabilizadora dos juros e do câmbio, sem “finanças industrializantes” e, particularmente, sob finanças públicas estruturalmente desequilibradas, tende a persistir com o agravante do alto risco de uma desagregação produtiva e socioeconômica. Então, em ambas as trajetórias de política econômica, a perseguição da estabilização do valor da moeda passa a ser um mito.

Crise fiscal: obstáculo à estabilização monetária

A crise fiscal sintetiza o dilema da estabilização. É a face mais aparente e a que se apresenta como raiz da crise. Daí as providências salvadoras e de singela concepção: acaba-se com o déficit fiscal e tudo estará resolvido. De fato, na crise fiscal encontra-se o problema maior da estabilização monetária. O desequilíbrio das finanças públicas, expresso no déficit, é a resultante econômica do dismantelamento da relação Estado/mercado, da inexistência de uma estrutura de financiamento para a economia, da falência do padrão monetário e da exclusão do país do financiamento internacional.

Tanto isso é verdade, que o caminho pretensamente mais fácil e rápido para o superávit fiscal, o corte, linear e sem critério estratégico, de despesas correntes e de investimento, acaba sendo trilhado sem que se alcance o resultado esperado. A terapêutica contra o déficit agrava a crise fiscal porque, pela estagnação, reduz a base tributária. Pelo corte de gastos, independentemente de seus objetivos, só se consegue diminuir a eficácia dos investimentos públicos e aumentar a incerteza dos investidores privados. E aumenta-se a carga tributária setorial/micro sem ganhos na carga macro. Ou seja, a “solução” da crise fiscal vira autofágica.

Além disso, outros determinantes do problema fiscal seguem operando. A inexistência de moeda e a vigência de seu clone - a moeda indexada - retira parcialmente do Estado a senhoriagem (*seigniorage*) e a coloca em mãos privadas. Priva-se, assim, o Estado do uso da moeda em proveito da modernização competitiva com reestruturação fiscal-financeira e política de estabilização. Porém, é bem verdade que, por vezes, ao administrar a indexação de modo a não refletir plenamente a inflação, o Estado preserva em algum grau o ganho de senhoriagem.

Sendo, ademais, o devedor externo por excelência, ele sofre as pressões monetárias e fiscais correspondentes à necessidade de servir a dívida. Encurralado nas gestões monetária, fiscal e cambial, o Estado fica com baixa capacidade de enfrentar as especulações – seja no mercado

financeiro, seja no mercado cambial – as quais, por sua vez, são a outra face da instabilidade da moeda e da crise fiscal. Dada esta complexidade da situação fiscal, não há solução possível com o puro manejo de políticas fiscais e monetárias e igualmente pela via dos “remendos tributários”.

Sem financiamento na economia, o Estado pode menos ainda endividar-se (ou gerir sua dívida passada) sem incorrer em custos financeiros e condições de prazo que acabam deteriorando o superávit fiscal primário que ele pode alcançar e que promove restrições à queda do déficit operacional.

Neste movimento, vai desaparecendo o *funding* dos bancos públicos, cuja ação creditícia amenizaria a estagnação pelo estímulo a setores cruciais como a construção civil e a infraestrutura, fazendo, com isso, que fosse menor a queda da própria base tributária. O Estado é ainda obrigado a restrições na tarifação de bens e serviços públicos em nome do controle da inflação, com o que as pressões das empresas públicas por financiamento do Tesouro complicam a situação fiscal.

A estabilização monetária e o reordenamento financeiro

Dessa forma, não há como deixar de privilegiar o processo de convergência entre a estabilização monetária e o reordenamento financeiro implicado na constituição de finanças industrializantes conforme já analisado. Em outros termos, à criação de um novo padrão monetário deve corresponder à implantação de padrão de financiamento que viabilize, pela dinâmica industrial, a formação de ativos reais. É dessa maneira que a “nova” moeda poderá efetivar-se não só como meio de pagamento e unidade de conta, mas também como reserva de valor.

Assim, é forçoso concluir que, nas atuais condições da economia brasileira, estabilização e reestruturação das finanças da economia são faces do mesmo processo. Por isto, precisam ser promovidas *pari passu* ao serem objeto de políticas e reformas econômicas concatenadas logicamente e distribuídas no tempo, de modo adequado. Na ausência desta combinação, as reformas monetárias *per se* enfrentam sérias dificuldades, não conseguindo viabilizar a transição do patrimonialismo para o produtivismo. Portanto, ao contrário de ser construída, por exemplo, por congelamentos ou controles artificiais de preços, a estabilização monetária

deve se dar ao longo do reordenamento financeiro e da formação de expectativas favoráveis aos investimentos produtivos.

Como vimos, na introdução e no exame dos capitalismos exitosos, em particular na exemplar experiência japonesa, o processo acima só é alcançável na formação do círculo virtuoso entre moeda, crédito, investimento e patrimônio promovido através da coordenação do Estado com o empresariado e os assalariados. O eixo de tais alianças estratégicas deve ser uma política econômica com metas de curto, médio e longo prazos, voltada para a retomada gradual do crescimento, financiada de forma não-inflacionária, sob uma política de estabilização.

Por sua vez, a reforma que constitua uma real estrutura de financiamento não pode ser apenas a reforma do sistema financeiro, entendida como mudança organizacional, institucional e funcional das empresas financeiras. Antes, deve ser a reforma das finanças da economia, o que envolve não apenas essa mudança mas também: a criação de novas articulações empresariais entre banco e indústria; o desenvolvimento de novas modalidades de financiamento público e externo e uma redefinição da lógica de interação do plano financeiro com o técnico-econômico, inclusive no interior das corporações empresariais.

A dinâmica industrial é a verdadeira âncora

Na verdade, é a dinâmica do investimento industrial, via criação de ativos reais, que funciona como a verdadeira âncora da “nova” moeda. De um lado, por fortalecê-la pelo acúmulo estável de reservas de divisas baseado em créditos/ativos líquidos de residentes contra o exterior. Por outro, a “nova” moeda passa a ter lastro em um sistema produtivo competitivo.

Sem tal dinâmica, após a promoção de reforma monetária a “nova” moeda tende a fragilizar-se em meio à estagnação econômica. Não se verifica a transição da riqueza financeira para a riqueza produtiva; não ocorre a transição patrimonial por meio da geração de ativos reais pela via dos investimentos. Em suma, não se concretiza a articulação entre moeda, crédito e patrimônio, única base possível para uma estabilização duradoura. No entanto, com a precariedade da “nova” moeda, sem conversibilidade, em um país sem reservas internacionais, passa a existir a incerteza dos detentores de riqueza que, logicamente, em defesa de seu patrimônio, adotam práticas que acabam por destruir a reforma monetária e reativar a inflação, tais como a elevação preventiva das margens de lucro, a especulação financeira com ativos mobiliários, o cálculo econômico-financeiro dolarizado, a fuga de capitais etc..

Neste sentido, o país deve buscar elaborar uma estratégia financeira em pró da estabilização e do desenvolvimento. Como foi observado, é na estratégia financeiro-monetária *lato sensu* que reside a formulação fundamental pela qual é possível atacar harmonicamente, e com êxito, os dilemas da estabilização e da reestruturação.

Uma nova estratégia financeira para os anos 90

A alternativa que se defende neste trabalho é a de que nas condições vigentes, tanto a nível nacional quanto internacional, impõe-se uma estratégia do tipo modernização competitiva com reestruturação fiscal-financeira e política de estabilização.

De imediato, deve-se compreender por estratégia financeira a reestruturação de empresas financeiras e não financeiras com o objetivo de combinar a acumulação financeiro-monetária com a evolução técnico-produtiva, isto é, liquidez da riqueza com imobilização de capital. A partir dessa união, montam-se conexões dinâmicas entre as diferentes dimensões da acumulação de capital. Assim, transcende-se a concepção simplista de reforma financeira como reorganização institucional e funcional das entidades de financiamento. Aliás, é por esta racionalidade limitada que se tende a cair no “beco sem saída”: sem estabilidade não há reforma possível e, sem esta, a estabilidade não vem.

A inserção internacional

Frente à globalização financeira, é hoje impensável uma reestruturação à margem do mercado de capitais mundialmente integrado. A interação entre finanças, organização industrial e progresso técnico impõe que a nova estratégia contemple diferentes modalidades de articulação do país – de seus grupos econômicos privados e dos seus organismos estatais – com as finanças internacionais. A modernização industrial competitiva do Brasil requer formas planejadas e integradas, por Governo e empresas, de inserção financeira internacional. Não é possível a hipótese de uma “autarquia financeira” isto é, não cabe uma estratégia baseada na autossuficiência econômico-financeira nacional.

Sendo o circuito de capitais internacionalizado, é um despropósito prender artificialmente os capitais nas fronteiras nacionais. Basta considerar as inúmeras formas legais e ilegais de “fuga

de capitais” (“*capital flight*”) entre os centros financeiros e observar a circulação transnacional dos ativos financeiros e a interdependência patrimonial entre países, empresas e Governos.

Logo, o desafio é como montar uma estratégia de inserção que contenha mecanismos limitantes à especulação internacional e que, ao mesmo tempo, sirva para promover o avanço técnico-produtivo.

É com base nessa estratégia que deve ser pensada, cuidadosamente, a inserção internacional do país, para que o sistema doméstico e o balanço de pagamentos não se tornem presas da especulação financeira internacional – fácil de acontecer, haja vista a imensa desproporção entre os sistemas financeiros interno e externo. Essa inserção deve obedecer a uma coordenação, a metas e a um cronograma. Em suma, a estratégia financeira dos anos 90 terá de ser necessariamente mista, uma combinação nacional/internacional. Ademais, à estratégia financeira tem que estar associado um programa competitivo de reestruturação industrial em que capitais nacionais e multinacionais e empresas públicas se articulem para o desenvolvimento.

A criação de uma base financeira nacional

O próprio êxito dessa estratégia depende, portanto, de uma base financeira nacional. Sem isto, a inserção será vulnerável e desestabilizadora, tanto para o balanço de pagamentos quanto para a moeda nacional, dado que o país ficaria à mercê dos movimentos especulativos dos capitais transnacionais, de origem doméstica ou não. Esta base pode ser constituída por meio dos seguintes processos, detalhados mais à frente:

- Reorganização do sistema público de financiamento;
- Redefinição do *fundings* e das estratégias dos bancos múltiplos, de maneira compatível com a modernização competitiva da indústria, garantindo-se um custo de capital pertinente;
- Reestruturação financeira dos grupos industriais nacionais através de:
 - Reaglutinação de capital dos próprios grupos e intergrupos (fusões, incorporações, concentração, centralização), o que pode ser estimulado por políticas fiscais e Creditícias, articuladas às metas, e cronograma de competitividade da reestruturação industrial;

- Novas formas de articulação banco/indústria, inclusive dando origem a novos grupos;
- Financiamentos dos sistemas público e privado com o propósito de renovação técnico-econômica, inclusive para reestruturação de indústrias, hoje decadentes em função da longa crise, mas com possibilidade de se modernizarem;
- Dinamização dos investidores institucionais e
- Dinamização das formas contemporâneas de combinação entre mercado de crédito e mercado de capitais, com as quais evoluem os ágeis mecanismos de securitização, tanto no âmbito doméstico quanto nas relações com o mercado mundial.

Como já ressaltado, a constituição de uma base financeira nacional não exclui a participação de capitais estrangeiros em aspectos, tais como os mencionados em nos itens acima. Com isso, inclusive a inserção internacional adquire maior organicidade.

Saída da crise: financiamento do Estado e sistema público de financiamento

Como analisado anteriormente, a solução da crise fiscal revela-se imprescindível por ser condição necessária para retomar o financiamento do Estado. Porém, dadas as interações mencionadas, não se pode crer que a solução do déficit fiscal ainda não ocorreu por causa da reforma que não veio. A questão é mais complexa. Além disso, a estagnação tem corroído as bases sobre as quais se assentaria um aumento de carga tributária, sem desestimular mais ainda as decisões privadas de investimento.

Desta forma, a crise fiscal está intimamente relacionada com o dismantelamento das finanças públicas como um todo e, conseqüentemente, não pode ser enfrentada apenas por uma solução particular, mas em articulação com uma estratégia para os problemas a que se encontra associada. Com efeito, a solução para a crise fiscal só se efetiva se for parte de uma estratégia de reestruturação das finanças da economia.

Pelo lado da dívida pública, face ao que existe, terá que ter sua dependência do mercado monetário extremamente reduzida. Isto significa a necessidade de desvinculação do Tesouro e do Banco Central do financiamento de curto prazo, da “bancagem” do dinheiro financeiro –

moeda indexada – além da superação da vulnerabilidade às pressões altistas da taxa de juros oriunda dos detentores privados de liquidez.

Alongamento de prazos e viabilização de tomadores finais dos títulos é o que deve ser alcançado pelo novo perfil da dívida pública voltada para financiamento do Estado. Isto só pode ser obtido no médio prazo, uma vez que a política econômica de crescimento sob estabilização tenha surtido efeitos nas expectativas sobre preços e na retomada dos investimentos.

Os títulos de curto prazo, dotados de maior liquidez, seriam negociados no mercado monetário com taxas de juros reais iguais ou menores que zero, adequados para as operações de regulação da liquidez da economia. Os títulos de médio prazo funcionariam como ativos de instituições financeiras, no âmbito das aplicações compulsórias dos bancos, e como aplicações dos demais investidores, submetidos ao regime de repactuação de taxas e passíveis de desconto no Banco Central. Os títulos de longo prazo com regime de indexação pós-fixada, inegociáveis no mercado secundário, seriam destinados especialmente aos investidores institucionais, com o propósito de financiar o investimento público. Além do capítulo das reformas tributária e da dívida pública, outro ponto importante a ser incluído na agenda é o papel dos bancos públicos.

Impõe-se a reestruturação desses bancos via capitalização, porém com a finalidade de avanço de investimentos com efeitos econômicos a médio e longo prazos e nunca como fundos emprestáveis de acordo com interesses políticos corporativistas como muitas vezes ocorria na experiência anterior. Para tanto, deve-se ter o objetivo de atuação orgânica e integrada das diferentes organizações – BNDES, BB, CEF, bancos estaduais – em concatenação com bancos privados, tendo em vista projetos setoriais de investimento.

Fonte importante para a capitalização dos bancos públicos são os fundos patrimoniais, como os previdenciários, que poderiam, por legislação, ter de aplicar parte de seus recursos naqueles bancos, para financiamentos de projetos rentáveis de investimento.

Os bancos públicos devem ser bancos múltiplos, assim como os privados, submetendo-se a condicionais idênticas. Contudo, a eles devem ser atribuídas missões específicas nos créditos agrícola, imobiliário, investimento tecnológico, desenvolvimento regional e meio ambiente.

Além desses aspectos – a adequada reorganização desses bancos, a reforma tributária e o reordenamento da dívida pública – exige-se a redefinição do perfil e objetivos das empresas públicas como parte do processo mais geral de saneamento das finanças públicas. Esta redefi-

nição deve estar inserida nas estratégias de privatização, de desregulamentação, de concessão de serviços públicos e de política industrial.

Na nova fase de desenvolvimento, alguns recursos fiscais, tarifação adequada e endividamento pertinente é o padrão de financiamento que deve marcar as empresas públicas. Este padrão e as privatizações acabam com o quadro atual em que empresas públicas inadimplentes pressionam o Banco Central pela expansão monetária de tipo inflacionário e o Tesouro pelo endividamento público estéril.

Desse modo, seria alcançada uma reestruturação planejada do financiamento e de funções do setor público e, por conseguinte, de sua capacidade de investir no que for definido como de responsabilidade estatal. Simultaneamente, seriam criadas condições fiscais e financeiras gerais para o papel do Estado no sistema de crédito, papel esse que deve ser o de complementação e cooperação com as instituições financeiras privadas.

O problema da transformação de prazos

O financiamento de qualquer economia deve vencer um primeiro obstáculo: a transformação de fundos de curto prazo em fundos de longo prazo, única forma de viabilizar os investimentos produtivos de média e longa maturação. Ora, numa economia recorrentemente às portas da hiperinflação isto é impossível, pois o que ocorre é justamente o contrário: o encurtamento dos prazos dos contratos financeiros. Ao mesmo tempo, como temos insistido desde o começo deste trabalho, é impossível estabilizar uma economia duradouramente sem a existência de finanças industrializantes. Parece que estamos diante de um impasse que, aliás, como já dito, experimentou-se nos planos Cruzado e Collor I, quando a estabilização foi passageira.

É por isto que temos insistido em que a saída do impasse está num programa econômico em que a estabilidade monetária e as finanças industrializantes reforcem-se mutuamente. Em que a estabilização e o crescimento industrial se tornem convergentes, o que é a verdadeira âncora da moeda. Ou seja, nem é possível primeiro estabilizar para depois crescer, nem é possível crescer consistentemente, com moeda forte, se inexistem finanças industrializantes, não-inflacionárias.

Portanto, tudo o que está dito sobre transformação de prazos e sobre os princípios e instrumentos de reestruturação das finanças da economia tem como premissas as acima mencionadas. O que significa dizer que são proposições pensadas com a condição de que exista uma

política econômica e reformas com medidas de curto, médio e longo prazos, concatenadas de maneira lógica e distribuídas de forma correta no tempo.

Conseqüentemente, o alongamento de prazos e a implementação dos princípios e instrumentos analisados a seguir pressupõem a existência de um certo período em que, pela desaceleração da inflação, formem-se expectativas favoráveis de longo prazo. Isto é, tem de haver uma política econômica de curto prazo que desacelere gradualmente os preços, sem artificialismos, e arme expectativas favoráveis à estabilização e ao crescimento. O que estamos dizendo é que para a própria sustentabilidade daquele período inicial de estabilização, deve-se imediatamente tratar da reestruturação das finanças, sem a qual a estabilização alcançada no curto prazo desaparecerá. Na verdade, mesmo ao longo da execução da política de curto prazo, as medidas de reestruturação devem ser concebidas e negociadas, – ainda que só possam ser implementadas no médio e longo –, pois só assim poderá se forjar uma relação virtuosa entre as expectativas de curto e de longo prazos, solidárias com convergência entre estabilização e desenvolvimento buscada pela política econômica e pelas reestruturações ou reformas.

Esta estratégia deve considerar inicialmente que numa economia inflacionária como a brasileira o atual sistema de indexação, se, de um lado, permite a sobrevivência dos contratos e ativos financeiros, quase que unicamente os de curto prazo, de outro, é realimentador da inflação.

É necessário, portanto, que se efetue uma transição programada do sistema de indexação vigente para um sistema de repactuação de taxas de juros nominais. Este último é o sistema vigente a nível internacional, devido às instabilidades de taxas de juros e de taxas de câmbio no contexto de tensões inflacionárias, intermitentes, desde os anos 70.

Este sistema de repactuação, que inclui instrumentos de *hedge* (por exemplo, *swaps* de taxas de juros e de câmbio), tem permitido resolver o problema de transformação de prazos. Os sistemas financeiros que operam dessa forma têm viabilizado o crédito aos investimentos a despeito das instabilidades.

No Brasil, a transição do sistema de indexação para o de repactuação de taxas nominais de juros implica, necessariamente, na convivência dos dois sistemas durante um certo período, com regras diferenciadas de repactuação dos contratos financeiros segundo o prazo seja curto, médio ou longo. Ou seja, enquanto a estabilidade monetária vai sendo conquistada, tem que existir a convivência da indexação com a modalidade de repactuação de taxas nominais de juros, dado que esta última só pode se tornar dominante quando a inflação estiver dura-

douramente sob controle. É por meio desta regra geral de transição temporal dos contratos e das operações específicas para os subsistemas de crédito – tais como habitação, infraestrutura e outros, analisadas a seguir –, que se pode ir restaurando pouco a pouco o crédito de médio e longo prazos.

A indispensável existência de mercados financeiros livres - porém regulamentados, a exemplo dos países industrializados vitoriosos -, que formem taxas e orientem os cálculos dos investidores deve ser a base para o desenvolvimento da livre repactuação dos depósitos a prazo e títulos financeiros em geral. O mercado monetário, de curto prazo, é o espaço propício para iniciar este processo, junto com os títulos financeiros de médio prazo. Contudo, impõe-se que a repactuação não seja muito frequente, pois, do contrário, configurar-se-ia uma pós-fixação negociada entre os agentes.

A indexação pós-fixada, sob regras estáveis, ainda que submetidas à revisão flexível, aplicar-se-ia: às operações privadas de longo prazo no investimento industrial e imobiliário; aos títulos públicos de longo prazo; aos fundos sociais compulsórios; e à caderneta de poupança popular. Desta maneira, seria possível montar um conjunto de taxas de juros condizente com diferentes prazos e fazer uma correspondência entre nível real *ex-post* das taxas e suas respectivas temporalidades (a prazos maiores, taxas maiores).

A consolidação deste mercado de longo prazo deve estar apoiada na consistência de investidores institucionais – seguradoras, fundos previdenciários, companhias de capitalização – que operariam como fornecedores de fundos de longa maturação, com base na lógica atuarial e não na lógica dos juros do mercado monetário. Os grandes bancos múltiplos deveriam ter sua operação em escala nacional condicionada ao compromisso de operar “Carteiras de Desenvolvimento” propiciadoras de crédito de longo prazo. Criar-se-ia, assim, até para própria consolidação da moeda forte, uma dinâmica própria de mercado de capitais e de crédito, em paralelo ao mercado monetário e solidária com o investimento.

O mercado monetário e o de crédito de médio prazo, ao consolidarem uma credibilidade no sistema de repactuação, formam uma base de referência para o cálculo financeiro que, com o tempo, permitirá que os termos da repactuação funcionem como critério para transformação de prazos. Assim, títulos com taxas de juros repactuadas podem ser transformados em títulos de longo prazo. Com isto, abre-se a possibilidade de transição para uma situação em que o sistema de indexação seja substituído.

A não resolução do problema da transformação de prazos é um empecilho aos programas de estabilização. Sem ela a liquidez fica aprisionada no curto prazo e não encontra realização, a não ser na especulação instabilizadora. Uma reforma das finanças nesta direção cria estímulos e obrigações para a mutação patrimonial que, por sua vez, gera a possibilidade de estabilização e de reestruturação enquanto processos conjugados.

Princípios e instrumentos para recriar o sistema de crédito

Os princípios fundamentais de uma nova estratégia de uma reforma nas finanças seriam:

- Transição do sistema de indexação para o sistema de repactuação de taxas nominais de juros, para solucionar o financiamento de longo prazo, criando, ao longo da estabilização, confiabilidade nos contratos e ativos de diferentes temporalidades;
- Complementaridade entre organizações públicas e privadas – nacionais e multinacionais – inclusive através de cofinanciamento, para investimento com inovações técnicas;
- Estímulos e obrigatoriedades ao desenvolvimento de investidores institucionais para dinamização do mercado de capitais;
- Banco múltiplo organizado nos moldes da tendência internacional e funcionando com o objetivo de fortalecer grupos econômicos nacionais na concorrência internacional;
- Criação de novos instrumentos financeiros na linha da securitização (emissão de títulos de dívida direta das empresas) nas operações domésticas e internacionais;
- Viabilização de algo como uma “Caixa de Garantia Cambial”, propiciadora de estabilidade e adequação da política cambial. Significa acumular reservas de divisas no Banco Central em maior escala – tanto para fins comerciais como financeiros – com base tanto na própria competitividade internacional dos grupos econômicos quanto num fluxo estável de capitais externos; e

- Redução substancial do custo de capital, de modo a possibilitar expansão dos investimentos produtivos e incorporação de progresso técnico em níveis competitivos com os concorrentes estrangeiros.

Desbloqueio do crédito e dinamização do mercado de capitais

Vimos anteriormente, como as finanças dos capitalismos exitosos têm promovido a interação entre os sistemas de crédito e de mercado de capitais, redefinindo ao mesmo tempo as relações entre os bancos e demais organizações financeiras, de um lado, e as indústrias de outro. O Brasil deve caminhar nesta direção como um dos meios de tornar-se realidade os sete princípios mencionados antes.

Quanto aos novos instrumentos, a orientação deve ser no sentido da securitização em consonância com as inovações financeiras internacionais. Assim, deve-se criar novos títulos, tais como: Títulos a Taxas Flutuantes, Bônus Repactuáveis Garantidos, Permutas (*swaps*) de Juros e de Câmbio. Estes podem ser vetores de dinamização conjunta do sistema bancário e do mercado de capitais.

A viabilização destes objetivos requer, como nos capitalismos exitosos analisados, que se compatibilize a capitalização financeira com o investimento industrial. Sabemos que no Brasil a capitalização financeira por parte de empresas líquidas e famílias de alta e média renda – agentes superavitários – vai bem, enquanto o crédito ao investimento industrial vai mal.

Poderia se pensar que os agentes superavitários – detentores de poupança financeira – deveriam ser estimulados a modificar sua gestão patrimonial por mecanismos fiscais, creditícios e outros, , desde que apoiados, em simultâneo, na criação de expectativas de estabilização pela política econômica,.

Isto significaria que tais agentes seriam impulsionados à compra de títulos financeiros tais como certificados de depósitos, alocando assim recursos no sistema creditício, com a consequente ampliação e alongamento do *funding* bancário privado. Ao mesmo tempo, estes poupadores finais poderiam adquirir títulos de dívida direta (securitizados) emitidos por empresas que quisessem investir - títulos estes que poderiam ter a subscrição e/ou distribuição efetiva por parte dos bancos. Com isso, estariam sendo dinamizados mutuamente os mercados de crédito e de capitais. Tal possibilidade baseia-se na existência de empresas produtivas líquidas e credoras no curto prazo, que, engajadas em decisões de investimento,

possam fornecer este *funding* bancário, de imediato, via suas aplicações, para, mais à frente, transformarem-se em emissoras de dívidas diretas de prazo mais longo, com base na ampliação de crédito resultante deste aporte inicial de recursos. Isto envolve o funcionamento de um circuito macro de natureza financeira e uma interação entre os setores financeiro e produtivo pela qual os “excedentes de recursos” são alocados segundo as necessidades temporais distintas dos que se endividam para investir.

Sendo tais recursos destinados a investimento produtivo, nada obsta que os títulos financeiros a eles correspondentes tivessem sua liquidez garantida, em última instância, por bancos públicos; especialmente se fosse possível a correspondência entre os títulos e projetos específicos de investimento.

A partir desse *funding* seria viabilizada a expansão das decisões empresariais de investir produtivamente, a qual ampliaria a demanda agregada propiciadora de lucros operacionais. Estes elevam a renda global e, portanto, as receitas fiscais que pagam o gasto público e os seus custos de financiamento. Os agentes privados financiados também tornam-se solventes com o aumento da renda global e, assim, o esquema financeiro completa-se.

As empresas privadas líquidas, ao avançarem seus recursos para fins de *funding*, possibilitam uma alavancagem financeira e uma ampliação do grau de endividamento (hoje baixo) para efeitos de investimento. Tal prática é exequível, tendo em vista a expansão de demanda agregada que se viabiliza, sem pressões inflacionárias, e “fecha” o esquema de ressarcimento financeiro. Dessa forma, é compensado o fato de que o avanço daqueles recursos representou uma bancagem do risco em primeira instância por parte do setor privado.

Esta é uma forma coordenada, entre o Estado e os agentes privados, pela qual se redireciona a poupança financeira, desbloqueia-se o crédito, expande-se o mercado de capitais, e retoma-se, gradual e ordenadamente, o investimento sem a necessidade de estatização da poupança, confiscos ou quaisquer outros procedimentos que exacerbam a desconfiança e a incerteza.

Credores privados, dívida pública e restauração dos subsistemas de crédito.

A complexidade de restaurar o sistema de crédito, como um todo, numa economia estagnada e hiperinflacionada, sugere que se lance mão também de estratégias setoriais, de modo a ir desarmando os circuitos de liquidez especulativa sem ter que aguardar, necessariamente, por

condições macroeconômicas completamente estáveis. Dessa forma, deveriam se constituir “engenharias financeiras” para alguns grandes setores, como modo de iniciar a regeneração do crédito, a saber:

- Construção civil, habitação e infraestrutura são setores domésticos (*non-tradable sectors*) que necessitam de esquemas financeiros, principalmente em moeda nacional, para alavancar os investimentos. Para viabilizar novos financiamentos deve-se trabalhar na direção de usar investimentos associados entre os setores público e privado, valendo-se inclusive dos créditos deste último contra os governos. Tais créditos seriam a origem de alavancagem de recursos junto aos agentes superavitários, sendo a liquidez assegurada pelos bancos públicos. Assim, os haveres contra os governos seriam transformados em títulos públicos securitizados, lançados no mercado secundário, com prazos de resgate estabelecidos e com negociabilidade permitida no mercado secundário. Com isso, seriam mobilizados, para fins produtivos, as poupanças financeiras disponíveis nas famílias e nas empresas.

Vejamos um exemplo: considere-se uma tentativa de redinamizar segmentos tais como construção civil, habitação e infraestrutura. Os créditos do setor privado contra o Estado – de empreiteiras, por exemplo – seriam transformados em títulos securitizados emitidos pelo poder público e lançados no mercado secundário com liquidez garantida pelos bancos públicos. Tais títulos seriam adquiridos por agentes superavitários como empresas e famílias de alta e média renda. Os credores do Estado, ao receberem estes recursos, comprometer-se-iam com projetos de investimento em associação com o setor público bem como deveriam, pela aquisição de certificados de depósito, compor o *funding* de bancos privados que ampliariam assim seus financiamentos, em prazos médios e longos, a projetos nestes subsistemas. Isto corresponderia a um acerto da dívida velha e a um desbloqueio creditício. Para a criação de dívida nova poderia ser exigido, nas licitações, que os fornecedores do governo apresentassem esquemas de financiamento como parte das propostas. As empresas vencedoras poderiam então emitir títulos de dívida direta que, vinculados ao projeto em questão e garantidos por bancos públicos, seriam lançados no mercado para captação de recursos junto aos agentes superavitários. Este mecanismo de *funding* substitui, com vantagens para a estabilização e o crescimento e com ganhos tanto para o setor público quanto para o setor privado, a atual prática de *overhead* financeiro, executada pelos ofertadores de bens e serviços, na formação de preços ao setor público;

- Complexo exportador – dinamizar captações internacionais já em curso, empreender mecanismos conjuntos BNDES-bancos privados. Sendo gerador de receita em moedas fortes, este complexo possui possibilidades evidentes de captação no mercado internacional a prazos e taxas favoráveis nas diferentes modalidades de securitização e
- Bens de capital – montagem de cofinanciamentos entre BNDES-bancos privados para modernização tecnológica visando, particularmente no primeiro momento, o mercado latino-americano.

Obedecendo ao suposto geral deste trabalho, a implementação desta restauração dos subsistemas de crédito surgiria da coordenação negociada entre os governos e seus credores, implicando uma pertinente recomposição de dívida pública, desbloqueio creditício, perspectiva de demanda do Estado às empresas privadas e redução de custos favoráveis à queda da inflação.

Conclusões

Na industrialização brasileira não se constituiu nem um sistema baseado no crédito privado, tampouco um sistema baseado no mercado de capitais. Os bancos públicos de fomento e desenvolvimento tiveram esquemas financeiros provisórios que só funcionaram em conjunturas expansivas, em geral apoiados em fontes fiscais e parafiscais. A partir da década de 1970, com o endividamento externo, sem contrapartida de finanças industrializantes, ficou manifesta a precariedade do sistema de financiamento nacional, o que culminou numa desarticulação financeira estrutural, expressa na crise aberta a partir dos anos 80.

Nestas condições, a constituição de um novo padrão monetário deve ser o resultado de um processo e não a efêmera validade de uma suposta “nova moeda”, precariamente ancorada em congelamentos de preços ou controles artificiais sobre a formação de preços públicos e privados, ou até mesmo em algum expediente de dolarização. Tampouco uma reforma fiscal em si mesma é suficiente.

O processo de constituição de finanças industrializantes não pode ser apenas a reforma do Sistema Financeiro, entendida como mudança organizacional e funcional das empresas financeiras e do sistema bancário. É a reforma das Finanças da Economia, que envolve não só aquela mudança como novas articulações empresariais entre bancos e indústrias estimuladas

por mecanismos fiscais e creditícios, novas modalidades de financiamento público e privado, interno e externo, interação entre o plano financeiro e o técnico-econômico, em geral, e no interior dos grupos econômicos. Como resultado deve-se obter a substancial redução do custo de capital para níveis análogos aos dos países desenvolvidos, com o que se viabiliza crescimento com estabilidade.

A estratégia proposta neste trabalho implica uma articulação dos setores público e privado pelo desenvolvimento com reestruturação sob uma política de estabilização. Requer uma política econômica de curto prazo que, sem artificialismo, vá criando expectativas favoráveis à estabilidade, ao tempo em que se concebe, negocia e articula as medidas reestruturantes que combinarão estabilidade e desenvolvimento.

Igualmente crucial para aquele objetivo é a formação de reservas de divisas fortes – segundo critérios de lastro cambial tanto para o comércio exterior quanto para as finanças externas – com base num fluxo estável de capitais externos e na competitividade internacional dos grupos econômicos de capital nacional e multinacional cuja permanência no Brasil e engajamento na estratégia de reestruturação esteja assegurada. Com isso, a política cambial ganha a estabilidade que é inatingível sem reestruturação financeiro-produtiva.

Por fim, cabe enfatizar que a reforma das finanças públicas é a *pièce de résistance* do desenvolvimento com estabilização e equidade social. O desequilíbrio das finanças públicas, expresso no déficit, é a resultante social do desmantelamento da relação Estado/mercado, da inexistência de uma estrutura de financiamento para a economia, da falência do padrão monetário, da exclusão do país do dinamismo e do financiamento internacionais. A questão fiscal não pode ser enfrentada apenas por uma solução particular – uma reforma tributária isolada, por exemplo – mas sim em articulação com uma estratégia para os problemas a que se encontra associada. A “crise fiscal” só se soluciona por meio de medidas integrantes de uma estratégia de reestruturação das finanças da economia. Enfim, finanças industrializantes e expectativas empresariais pelo investimento produtivo, de um lado, e estabilidade monetária, de outro, são faces da mesma moeda e reforçam-se mutuamente.

RUMO AO MODELO DE COMPETIÇÃO VITORIOSO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Publicado na Revista de Economia Política,
vol. 12, no. 4 (48), outubro-dezembro/1992
Outubro de 1992

Resumo

Um falso dilema ideológico tem atrapalhado um amplo consenso em torno das diretrizes fundamentais de um projeto nacional de desenvolvimento. Atitudes puramente ideológicas aprisionam nosso entendimento. De um lado, o estatismo e o protecionismo indiscriminado. De outro, o *laissez-faire*, a abertura econômica incondicional e a especialização baseada em baixos salários.

À margem desse dilema, mas paradoxalmente por ele afetado, temos o problema crônico da desigualdade social no país. A má distribuição da renda não significa apenas uma vergonha social. Representa um entrave para a conquista da competitividade. Somente com uma melhor distribuição da riqueza haverá consolidação da democracia. A democracia, portanto, impõe tornar acessível a todos os brasileiros as oportunidades de emprego, ascensão social, salários reais crescentes, educação, saúde, moradia, lazer e cultura. A concretização dessas oportunidades requer que a democratização do Brasil caminhe para o fortalecimento da sociedade civil e do cidadão diante do Estado e para a modernização das formas de organização dessa sociedade.

Importante aprender com os exemplos de sucesso. A experiência dos países desenvolvidos demonstra que a modernização competitiva e a estabilização duradoura da economia são interdependentes. Por isso, o objetivo a curto prazo, a

estabilização da economia, deve estar articulado ao projeto nacional de longo prazo, a modernização competitiva do país. Uma não se mantém sem a outra.

Contudo, a estabilidade depende do fortalecimento do mercado de capitais e do fluxo de recursos externos. A retomada dos fluxos de capitais externos é tanto mais desejável quanto não se trate de capitais especulativos, pois reforça as reservas, atenua os movimentos contra a estabilidade cambial, amplia a capacidade de importação e ajuda a criar novos investimentos e empregos. Assim, quanto mais uma economia depender de capitais especulativos, maior será sua vulnerabilidade. Por isso, há que se estimular inversões duradouras. Com efeito, a nova articulação financeira internacional, para ser bem-sucedida e não repetir os problemas do passado, deve ter como contrapartida obrigatória o desenvolvimento de uma base financeira no espaço nacional.

Em linha com a internacionalização financeira, as formas de produção também são cada vez mais globais, portanto, exigem recursos produtivos de qualidade mundial. No passado, a falta de qualificação de parcela significativa da força de trabalho não foi empecilho para nosso desenvolvimento industrial, porque ele estava calcado em métodos “fordistas” de produção - que tinham como característica a separação entre trabalho manual, para muitos, e trabalho intelectual, para poucos. Atualmente, a questão da qualificação mudou de forma radical.

Isso quer dizer que, hoje, para ser competitiva, a empresa (e o país, evidentemente) precisa do trabalhador que, ao mesmo tempo, “sabe fazer e sabe pensar”. Esse tipo de trabalhador tem de ser portador de elevado nível de escolaridade, precisa conhecer com razoável profundidade a língua materna, matemática, ciências e história geral. Note-se que a questão não envolve apenas as empresas, o Estado deve criar os meios para melhorar a formação da mão de obra, desde a educação escolar.

Complementarmente, é imperativo dar um salto tecnológico. Para tanto, deve-se associar a importação e o acesso facilitado às tecnologias de ponta com a realização simultânea de um grande esforço de absorção, aprendizado e aperfeiçoamento, de forma a viabilizar o rápido avanço da capacitação própria das empresas. Em resumo, não se pode pensar em acompanhar a 3ª Revolução Industrial sem um vigoroso e persistente esforço racional de desenvolvimento das novas tecnologias e setores de ponta. Note-se, que o caminho proposto não é o de impor barreiras artificiais (reservas de mercado), mas sim o de criar estímulos positivos na forma de incentivos e do fomento direto.

Neste contexto, o crescimento do emprego e dos salários reais (baseados no aumento da produtividade), com ampliação do consumo e da poupança de massa e melhoria da distribuição da renda, é o único caminho para incorporar as dezenas de milhões de brasileiros aos benefícios materiais da sociedade moderna e levá-los ao exercício efetivo da cidadania.

Por fim, mas não menos importante, o Brasil precisa aperfeiçoar suas instituições democráticas. Desde logo, impõe-se a restauração do caráter ético e público do Estado, extirpando a corrupção, eliminando privilégios, debelando os particularismos de toda ordem, extinguindo todas as manifestações do patrimonialismo e do nepotismo. Só assim será possível construir uma sociedade mais competitiva, moderna e, mais importante, socialmente justa.

Introdução

A formação de um amplo consenso em torno das diretrizes fundamentais de um projeto nacional de desenvolvimento tem esbarrado em atitudes puramente ideológicas que aprisionam nosso entendimento num círculo de falsos dilemas e opções extremadas: de um lado, o estatismo, o protecionismo indiscriminado, a produção doméstica a qualquer custo, o mercado interno como base exclusiva de crescimento; de outro, o *laissez-faire*, a abertura incondicional, a especialização baseada em baixos salários e nos recursos naturais, as exportações como fonte única de dinamismo.

Essas opções extremadas seriam desastrosas para o Brasil. A primeira, a pretexto de preservar intacta a atual estrutura produtiva levaria à sua imobilização dentro do “velho” padrão tecnológico e gerencial e conseqüentemente à ossificação dessa estrutura. A segunda, com o argumento de promover nossa integração à economia mundial, desarticulária o sistema industrial, sem que lhe fosse dada oportunidade de atualização e conquista de competitividade.

A busca da modernidade competitiva começa por aprender com o exemplo dos países vitoriosos, encontrando pragmaticamente uma rota equilibrada entre Estado e mercado, protecionismo e abertura, integração e especialização da estrutura industrial, exportações e mercado interno. Além disso, a modernização do Brasil transita, obrigatoriamente, pela ampliação do mercado interno e melhoria da distribuição da renda.

A simples presença fomentadora do Estado ou a mera existência de segmentos empresariais modernos são características comuns que não distinguem os casos vitoriosos dos perdedores, na constante pugna competitiva do mercado mundial. O que então singulariza a forma de atuação do Estado nos países que lideram a inovação econômica? Da análise das economias “vencedoras”, pode-se depreender duas especificidades:

- Hierarquização dos objetivos: neste âmbito, a busca da competitividade aparece como critério mais alto e, por consequência, subordina todas as demais prioridades e políticas e
- Articulação e cooperação entre os autores: a atuação do Estado imprime consistência e coerência às políticas e aos comportamentos, transmitindo sinais, primordialmente através de mecanismos de mercado, aos atores econômicos relevantes.

Dinamismo e criatividade da iniciativa privada; planejamento empresarial ágil e flexível; engajamento da força de trabalho na busca dos ganhos de trabalhos de produtividade (distribuídos proporcionalmente na forma de ganhos salariais); níveis elevados de educação e qualificação dos trabalhadores; prática estruturada e prioritária de atividades de P&D; cooperação intensa e frequente entre universidade-empresa-institutos tecnológicos; excelência da infraestrutura de pesquisa básica e aplicada – são, todas, características presentes nos países que lideram a revolução industrial em curso. Mas esse conjunto não se afirma e, principalmente, não se articula coerentemente sem a coordenação do Estado.

O segredo do modelo de competição vitorioso nos países desenvolvidos reside, em larga medida, na complementação harmônica de duas dimensões normalmente estranhas entre si: o jogo maximizador de resultados (eficiência econômica e lucros), intrínseco ao mecanismo de mercado e a racionalidade inerente ao planejamento a partir do Estado. Trata-se, de um lado, de maximizar a competição em todos os campos de atividade econômica onde, via de regra, o mercado é superior. De outro lado, onde o mesmo é inepto, surge a necessidade de intervenção do Estado, não antagônica, mas compatível com os mecanismos de mercado.

Essa forma de relação, que maximiza, a um só tempo, competição e planejamento e harmoniza a vigência ampla do mercado com a intervenção estatal, está presente, de forma notória, no caso mais bem-sucedido de liderança competitiva – o Japão. Hierarquização dos objetivos, políticas setoriais, suporte estimulante ao risco da inovação e à iniciativa competitiva não são apenas compatíveis com o sistema de mercado, mas constituem elementos fundamentais para suprir suas deficiências. A regulação estatal, ao fixar prioridades e impor seletividade, de

modo coerente, estabelece uma política de competição, movida e protagonizada pela iniciativa privada por meio do jogo de mercado.

É indiscutível que o êxito do processo de industrialização do Brasil deveu-se, antes de mais nada, à articulação dinâmica entre Estado e mercado.

O Estado definiu, em cada momento, um bloco de investimentos “substitutivos de importações” e criou as condições necessárias para sua efetivação por meio de controles cambiais e de importação, do crédito dirigido, dos incentivos ao investimento externo, de investimentos em infraestrutura, da criação de empresas estatais na indústria pesada etc.. Diante de um horizonte firme para investimentos, o setor privado, nacional e multinacional, foi capaz de colher as oportunidades de negócios, cumprindo plenamente sua tarefa de impulsionar o desenvolvimento do país.

No entanto, o Estado desenvolvimentista perdeu sua funcionalidade por duas razões fundamentais: a) porque foi transformado em arena de disputa e atendimento a interesses particulares b) porque as formas de atuação tradicionais são incapazes de responder aos novos desafios.

Com efeito, a crítica à degeneração do “Estado desenvolvimentista” não deve desembocar em falsas conclusões: nem a atuação do Estado é dispensável ao desenvolvimento econômico, nem o dirigismo é a solução para os nossos problemas. A questão, isto sim, é buscar uma nova forma de complementação harmônica entre Estado e mercado para viabilizar a modernização competitiva.

No modelo de competição vitorioso nas economias desenvolvidas, as vantagens competitivas dependem, antes de tudo, da existência de uma base industrial integrada e eficiente. As opções extremadas – proteger para produzir no país a qualquer custo *vs.* especializar-se em vantagens comparativas estáticas, reveladas – são simplórias, ingênuas.

Para serem competitivos, os setores industriais necessitam contar com estruturas fornecedoras de matérias-primas, partes, peças, equipamentos, máquinas, serviços, formando uma teia de relações de cooperação. A existência de uma base industrial integrada e eficiente, em vários casos geograficamente próxima, é, portanto, condição para sustentar e desenvolver setores competitivos, mesmo que possam operar com parcelas de insumos importados. A experiência dos anos 80, por outro lado, revela que o avanço do complexo eletrônico, associado à rápida difusão das tecnologias de informação, constituiu um fator chave para o rejuvenesci-

mento tecnológico da ampla base eletromecânica da indústria moderna, propiciando ganhos de eficiência e flexibilidade produtiva nos processos industriais, novas formas de organização e gestão, formação de redes de cooperação, desenvolvimento de fornecedores e serviços de apoio. Por tudo isso, as políticas de competição adotadas nos países vitoriosos não lidam apenas com a especialização em setores líderes, mas cuidam simultaneamente de modernizar o conjunto da estrutura industrial. Quanto mais eficiente e integrada for a estrutura industrial, maior tende a ser o número de setores potencialmente capazes de competir ativamente no plano internacional.

Além da “sustentação estrutural” dos setores competitivos, as políticas de competição dos países de êxito adotam uma visão não estática (de médio e longo prazos), de criação deliberada da competitividade. A escolha dos setores que atuarão como “pontas de lança” do processo competitivo procura levar em conta todos os elementos da cadeia/complexo industrial onde este se insere e busca desenvolver vantagens competitivas múltiplas a partir dos insumos, equipamentos, processos, força de trabalho, gestão etc.. Antes de optar pela importação permanente de insumos, as empresas e governos dos países desenvolvidos verificam a viabilidade de corrigir ou reestruturar as deficiências dos respectivos setores domésticos.

Ultimamente, tem sido comum a colocação simplista de que o Brasil deve procurar suas “vocações”, especializando-se em uns tantos produtos em que demonstre, atualmente, capacidade para competir no mercado internacional – devendo, em nome da eficiência, importar tudo o mais.

Essa visão ingênua das vantagens comparativas nada tem em comum com a experiência vitoriosa nos países desenvolvidos, nos anos 70 e 80, pois desconhece a natureza moderna de especialização competitiva. Adotá-la significaria condenar o país a uma integração arcaica ao mercado mundial, baseada na exportação de produtos de baixo conteúdo tecnológico (processamento de recursos naturais e setores intensivos em trabalho barato), que perderão crescentemente importância no comércio internacional.

Por outro lado, não se pode também pretender produzir internamente a qualquer custo, num horizonte de tempo indefinido. Ao contrário, como nos países vitoriosos, caba às políticas de reestruturação industrial buscar o avanço competitivo do conjunto da indústria.

A abertura à concorrência internacional é, sem dúvida, um instrumento indispensável à modernização, pois evita a acomodação e o imobilismo, estimulando a agilidade e a inovação.

No entanto, a abertura comercial nunca foi encarada pelos países vitoriosos como um fim em si mesma. Prova disso é que, se as tarifas aduaneiras aplicadas pelos países desenvolvidos baixaram significativamente no pós-guerra – como consequência das diversas rodadas de negociação no GATT –, quando possível, estes países têm aplicado impostos à importação para proteger transitoriamente setores que consideram prioritários.

Quando não é viável o recurso à tributação, tem-se empregado barreiras não-tarifárias como demonstram os relatórios do GATT. Entre 1966 e 1986, por exemplo, a parcela de importações afetada por barreiras não-tarifárias aumentou em mais de 20% nos EUA, quase 40% no Japão e 160% na CEE; em 1986, 21% das importações da OCDE provenientes dos países em desenvolvimento foram atingidas por quotas, contenção voluntária de exportações, importações “casadas” com metas de exportação, limites de preços, normas sanitárias e de segurança etc..

Dentro desse quadro, a legislação *antidumping* aparece hoje como um dos principais meios de que se valem os países vitoriosos para inibir a concorrência externa. Com efeito, mais que utilizá-la contra práticas desleais de comércio, os países desenvolvidos empregam-na para dificultar a entrada de produtos estrangeiros em seus respectivos mercados.

Portanto, se, por um lado, a abertura comercial dos países desenvolvidos tem sido efetiva, por outro, é evidente que não é praticada a qualquer custo: na batalha da concorrência global, ninguém quer sacrificar, sem limites, a produção e o emprego internos. Assim, a abertura comercial é, antes de tudo, um instrumento de fomento da competitividade.

A credibilidade no uso de abertura econômica como instrumento de uma política de competição, cujo objetivo maior deve ser o de alavancar a capacidade competitiva da indústria brasileira, não recomenda a manipulação casuística de política tarifária, em função de outros objetivos.

Documento recente de Comissão Empresarial de Competitividade (CEC) (“Uma política de comércio exterior para a estabilização e a retomada do crescimento”, janeiro, 1992) coloca a questão de forma correta, ao sublinhar como o enfraquecimento e a desarticulação da política de comércio exterior ameaçam o desempenho das exportações. Chama-se a atenção para a necessidade de uma “firme política de oferta, com crescente facilitação de investimentos para modernizar e ampliar a produção”, visando “modernizar para competir no exterior e, internamente, com o produto de importação” e “ampliar (a produção) para garantir, concomitantemente, o aumento da exportação e da demanda interna”.

Trata-se de enfatizar uma estratégia competitiva ativa, que vise a rápida expansão das exportações, baseada em ganhos de qualidade e de produtividade e na veloz modernização e ampliação da capacidade produtiva, de forma a “evitar-se viés antiprodução doméstica no processo da abertura”. Além disso, ressalta-se que se verifica uma “desproteção” gerada, não só pela carga tributária incidente sobre investimento e produção, mas também pela falta de recursos para tornar operacionais e eficazes instrumentos modernos de proteção, como a legislação *antidumping*.

Por fim, em suas recomendações, o documento da CEC destaca a urgência do fortalecimento institucional da política de comércio exterior e propõe um conjunto de medidas de estímulo e apoio à competitividade, englobando: as condições de financiamento (custos de capital, capacidade de garantia); incidência tributária (desoneração das exportações); política cambial; política de importação; política tecnológica; formação de recursos humanos; apoio negocial e de *marketing* no exterior; investimento em infraestrutura (portos, comunicações, transportes), colocando em relevo a necessidade de hierarquização e coordenação. Em linha, a distribuição equitativa da renda, amplo mercado interno, igualdade de oportunidades – fundamentos das modernas democracias – constituem também fatores de estímulo à competitividade.

Partidos políticos fortes e estruturados, com propostas claras, e sociedade civil organizada são os instrumentos para afirmar e fazer viger direitos sociais que, em última instância, expressam-se numa distribuição equitativa da renda e da qualidade de vida.

Deve-se ressaltar que um mercado amplo e sofisticado é cada vez mais importante para a competitividade. Particularmente no contexto da competição global, um mercado interno amplo é base tanto para obter economias de escala quanto para atrair investimentos de risco. De outro lado, Um mercado interno sofisticado exige padrões de qualidade que induzem a busca contínua de produtividade e de inovação.

Por essas razões, os países desenvolvidos zelam pela democratização efetiva das oportunidades econômicas e preocupam-se constantemente com a ampliação de seus mercados internos. A má distribuição da renda no Brasil não significa apenas uma vergonha social. Representa um entrave para a conquista da competitividade.

A construção da democracia impõe tornar acessível a todos os brasileiros as oportunidades de emprego, ascensão social, salários reais crescentes, educação, saúde, moradia, lazer e cultura. A concretização dessas oportunidades requer que a democratização do Brasil caminhe

para o fortalecimento da sociedade civil e do cidadão diante do Estado e para a modernização das formas de organização dessa sociedade.

No plano econômico, a melhoria persistente da distribuição da renda, contrapartida do processo de democratização real das oportunidades, é condição necessária e indispensável para viabilizar nossa modernização competitiva. Um mercado interno amplo e cada vez mais sofisticado propicia a realização de economias de escala, a possibilidade de fortalecer os grupos econômicos domésticos e a atração de investimentos estrangeiros, além de ser o melhor meio para superar as barreiras de acesso às novas tecnologias. Também gera estímulo permanente à qualidade e à produtividade.

O Brasil precisa aprender com os países vitoriosos. Diante da impossibilidade tanto da volta ao “desenvolvimentismo” quanto do ajuste passivo diante da concorrência internacional, cabe indagar se há alternativa de transição organizada em direção à modernidade competitiva.

A possibilidade dessa alternativa de transição organizada tem como requisito o restabelecimento de um mínimo de solidariedade social, em torno de um projeto de modernização competitiva para o Brasil. A solidariedade é possível porque a modernização competitiva do Brasil se tornou indissociável da justiça social. A formação dessa aliança seria historicamente possível em face da constatação dos dramáticos custos sociais e dos elevados riscos envolvidos da continuidade, na década de 90, do quadro de oscilação, desagregação e entropia que prevaleceu nos anos 80.

Os fundamentos da modernização competitiva

A experiência dos países desenvolvidos demonstra que a modernização competitiva e a estabilização duradoura da economia são interdependentes. Por isso o objetivo a curto prazo, a estabilização da economia, deve estar articulado ao projeto nacional de longo prazo, a modernização competitiva do país.

É preciso compreender que a estabilização não se consolidará sem a retomada gradual dos investimentos produtivos, financiados de modo não inflacionário. Se mal conduzida, o que a política de estabilização pode, isto sim, é desestruturar o sistema industrial e comprometer gravemente o futuro.

A restauração da capacidade de regulação macroeconômica do Estado e a recomposição de seu poder de coordenar as políticas de desenvolvimento e de reestruturação produtiva dependem da realização conjugada de reformas nas esferas fiscal e financeira.

O caráter da reforma fiscal deve ser definido a partir do objetivo nacional da modernização competitiva, eliminando, por exemplo, a carga fiscal das exportações, privilegiando o investimento e a poupança, penalizando o consumo supérfluo etc.. Os contornos da reforma financeira devem visar a disponibilidade de fundos a longo prazo e taxas de juros semelhantes às praticadas nos países desenvolvidos.

A reforma tributária é, decerto, a base para a recomposição do poder de macro-ordenação do Estado. No entanto, resultados automáticos sobre a arrecadação não serão produzidos pela simples modificação das regras impositivas. Com efeito, as sucessivas tentativas de elevação da carga tributária, ao longo dos anos 80, não foram capazes sequer de manter estável a participação dos tributos no PIB. As razões são conhecidas: de um lado, a recessão estreita a base tributária; de outro, a alta inflação degrada o valor real da arrecadação. Novas tentativas de acentuar a extração tributária serão certamente infrutíferas no quadro atual. Na verdade, a reforma tributária somente se efetivará se for sancionada pela recuperação gradual e organizada da economia.

Já o crescimento ordenado pressupõe uma escala de prioridades de investimento e um esquema sólido, não inflacionário, de financiamento, tanto para os investimentos públicos quanto para os privados. A escala de prioridades deve considerar: a) a necessidade de ordenar gradualmente a concretização dos investimentos, para evitar uma aceleração insustentável do crescimento; b) a possibilidade de surgimento de pontos de estrangulamento de oferta, especialmente nos setores produtores responsáveis por parte significativa de nosso saldo comercial externo. A concretização escalonada dos investimentos, por sua vez, requer a criação de financiamento adequado e suficiente. É preciso, portanto, romper o círculo vicioso de recessão com alta inflação:

- A recessão corrói as finanças públicas e bloqueia o investimento produtivo;
- O setor privado é obrigado a ajustar-se defensivamente, reduzindo a produção, defendendo margens e refugiando-se na liquidez;
- Para evitar o colapso do financiamento público e para inibir a especulação com ativos e divisas, a política econômica fica prisioneira do juro alto e

- O juro alto, por sua vez, sanciona o prolongamento da recessão.

A história recente é testemunha do fracasso de choques ou “reformas” isoladas – seja sobre a formação de preços, seja sobre o padrão monetário ou sobre a liquidez financeira. Uma reforma tributária, por si só, tampouco surtirá efeito. Muito menos, a reativação desordenada do crescimento. A ruptura desse círculo vicioso requer ações conjugadas sobre todos os mecanismos que o retroalimentam.

O ponto de partida é a criação de mecanismos financeiros capazes de respaldar a retomada dos investimentos, por meio de novas modalidades de financiamento e de novos instrumentos. Trata-se de criar finanças industrializantes, apoiadas em dois pilares:

- Numa rearticulação financeira internacional e
- Numa nova base financeira no espaço nacional.

A criação de finanças industrializantes visa dar suporte à retomada organizada do investimento produtivo. Como consequência do crescimento ordenado, a reforma tributária começará a produzir resultados, restaurando as finanças governamentais. Paralelamente, o crescimento permitirá a recomposição das receitas das empresas públicas e dos fundos sociais. Será então viável elevar gradativamente o investimento público.

De outro lado, criam-se condições propícias à acomodação das tensões distributivas, por meio de uma política de rendas baseada na negociação entre governo, empresários e trabalhadores. A política de rendas negociada permite inverter o ajuste defensivo promovido pelas empresas: ao invés de se reduzir a produção e o emprego para reajustar preços, viabiliza-se a queda dos preços relativos com ampliação da produção e sustentação do emprego. Do lado do Governo, é possível contribuir para os acordos através da redução de alíquotas tributárias, sem perda de receita em virtude do crescimento das vendas.

Finalmente, a ruptura do círculo vicioso exige solvência cambial a longo prazo. A modernização competitiva é a verdadeira base para a estabilidade do balanço de pagamentos e para a reconstrução da confiabilidade cambial do padrão monetário. A ampliação firme das exportações depende da sustentação de uma taxa de câmbio realista e da realização de investimentos em projetos competitivos, que só se materializarão se houver finanças industrializantes.

A estabilização, portanto, só poderá consolidar-se num cenário de retomada gradual e organizada do crescimento. Gradativamente, solidifica-se um horizonte de confiança, que permite ampliar o alcance do cálculo econômico e romper o comportamento defensivo das empresas. Esse movimento simultâneo de avanço do investimento produtivo - financiado por novos mecanismos, promovendo a ação da riqueza financeira acumulada em nova riqueza produtiva, em condições de estabilidade cambial - constitui a única e verdadeira âncora da estabilização da moeda.

Nos últimos anos, especialmente na segunda metade da década de 80, assistiu-se a uma expressiva regressão do sistema financeiro, com o encolhimento dos ativos e operações para um nível de apenas 22% do PIB. Em contraste, nos países industriais desenvolvidos a massa de ativos/operações financeiras oscilava entre 100% e 180% do PIB, sendo que o estoque de empréstimos ao setor industrial variava entre 48% (EUA) e 130% (Japão) dos respectivos PIBs, em 1989 (dados do *61st Annual Report*, BIS, junho, 1991, p. 107).

O distanciamento entre o sistema produtivo privado e o sistema bancário-financeiro, marcado pela ausência de crédito e financiamentos de longo prazo, pela falta de credibilidade na indexação de contratos e pelo reduzidíssimo grau de endividamento (como proporção dos ativos empresariais), significa uma grave fragilidade para o sistema empresarial.

Com efeito, quase não existe a possibilidade de alavancas de recursos “externos” pelas empresas, reduzindo-se sua capacidade de acumulação aos recursos gerados internamente. A constituição de finanças industrializantes, vinculadas aos projetos de investimentos modernizadores, representa um grande desafio a ser transposto para dar suporte à modernização competitiva.

Nos países vitoriosos, há uma interação harmônica entre crédito, investimento produtivo e patrimônio. Essa interação funda-se na existência de uma comunidade de interesses entre empresas, bancos e organismos públicos de fomento. É possível, assim, articular níveis elevados de riqueza mobiliária líquida e diversificada com a realização de investimentos com progresso técnico.

Nos anos 80, as barreiras entre os mercados de crédito e de capitais diminuíram significativamente com o surgimento de várias inovações financeiras, no contexto de crescente mobilidade global dos capitais e de uma extraordinária expansão do volume das operações.

O isolamento em face desse circuito de capitais mundialmente integrado é hoje impossível. A nova inserção financeira do Brasil deve, entretanto, ser guiada pela modernização competi-

va. Isso significa obter novos financiamentos externos, por meio da “securitização” de papéis lastreados em divisas fortes, vinculados à realização de projetos competitivos de investimento e de novos contratos de exportação.

A retomada dos fluxos de capitais externos é tanto mais desejável quanto não se trate de capitais especulativos, pois reforça as reservas, atenua os movimentos contra a estabilidade cambial, amplia a capacidade de importação e ajuda a criar novos investimentos e empregos. Mas não deve servir de alavanca para multiplicar importações, cuja necessidade não esteja criteriosamente definida pela política de modernização competitiva. Nem deve ser instrumento de sobrevalorização cambial, que pode ter efeitos anti-inflacionários a curto prazo, mas redundando em consequências desastrosas sobre o desenvolvimento a longo prazo.

A nova articulação financeira internacional, para ser bem-sucedida e não repetir os problemas do passado, deve ter como contrapartida obrigatória o desenvolvimento de uma base financeira no espaço nacional.

O desenvolvimento dessa base moderna não se resume a criação de novos instrumentos e novas modalidades de financiamento. É indispensável que se processe uma nova articulação entre o setor empresarial e o setor financeiro privado, com o suporte dos bancos públicos, de forma a favorecer sistematicamente o investimento produtivo. Trata-se de emular a interação harmônica entre crédito, investimento produtivo e patrimônio, que caracteriza os países desenvolvidos vitoriosos. No caso brasileiro, particularmente, é essencial evitar que formas privilegiadas de riqueza imobiliária líquida realimentem o patrimonialismo defensivo e especulativo.

É sob essas diretrizes que se deve pensar a constituição de novos instrumentos e modalidades de financiamento: de um novo perfil dos agentes e instituições e, principalmente, de novas fontes de fundos a longo prazo (com taxas de juros compatíveis). A solidificação gradativa de um horizonte de cálculo econômico, no contexto do crescimento ordenado e da reativação do investimento, permitirá que se desenvolvam esses novos mecanismos internos de financiamento.

A obtenção de capitalização e de financiamento interno, por meio de novos instrumentos securitizados de captação, pode alavancar significativamente as empresas líderes na implementação de projetos de modernização competitiva. Mas esses novos instrumentos dificilmente estarão disponíveis para empresas não líderes, especialmente as de pequeno e médio portes. Ademais, não são suficientes para induzir a inversão de risco em tecnologia. A necessidade de financiar amplamente a modernização, por meio de planos setoriais de competitividade industrial (PCI) que alcancem toda a estrutura empresarial (em cada setor respectivo) e não

apenas as empresas líderes, torna imprescindível a criação/ampliação de mecanismos de crédito bancário de longo prazo para capital fixo e apoio ao risco tecnológico. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma nova base financeira requer:

- A reestruturação do sistema público de financiamento e
- A criação de um amplo sistema de fundos de pensão, com o objetivo de sustentar operações de longo prazo do setor bancário privado e viabilizar um significativo avanço do mercado de capitais. A natureza intrinsecamente atuarial de longo prazo dos fundos de pensão converte-nos em base privilegiada de formação de poupanças estáveis. Em quase todos os países desenvolvidos, esses fundos representam uma importante fonte de suporte ao financiamento de longo prazo.

São essas as condições para que o desenvolvimento das finanças industrializantes esteja articulado a uma nova forma de relação banco-indústria capaz de impulsionar o fortalecimento dos grupos econômicos nacionais e a modernização da gestão empresarial.

Os instrumentos de crédito industrial não podem ser contaminados pela oscilação da taxa de juros de curto prazo. O risco dessa “contaminação” é particularmente crítico nas fases de contração da demanda agregada, por meio de políticas fiscais e, especialmente, de políticas monetárias restritivas.

Em vários países, a prática macroeconômica contencionista não chega a inviabilizar o espaço de fomento industrial e tecnológico, pois os efeitos da elevação da taxa de juros, da contração do crédito e da demanda agregada são contrabalançados por políticas seletivas propositalmente desenhadas para fomentar setores ou prioridades. A capacidade de compensar os efeitos macroeconômicos adversos requer suficiência de meios (fiscais e financeiros) para suportar as prioridades e induzir as decisões privadas, mesmo sob condições desfavoráveis. Sem isso não há política industrial eficaz.

Os exemplos do Japão e da França mostram que a existência de sistemas de crédito com características especiais (taxas elevadas de poupança familiar, juros fixados na captação, forma da regulação bancária) permitem a adoção de políticas de *window guidance* efetivas, inclusive em situações desfavoráveis.

Entre as tarefas a serem preenchidas pelas reformas tributária e financeira, estão precisamente a de constituir meios fiscais para formação de poupança do Tesouro e a de criar instrumen-

tos de suporte ao financiamento de longo prazo. A expansão do emprego, com mudança no perfil da distribuição de renda, deve representar também a ampliação da base de formação de poupanças em dois sentidos:

- Primeiro, de poupanças fiscais, na medida em que permite a taxação mais ampla ao consumo;
- Segundo, de formas estáveis de poupança familiar, isto é, fundos de pensão, cadernetas de poupança, “seguro-saúde” etc., que podem então experimentar um rápido desenvolvimento.

A otimização intertemporal do esforço de poupança (*versus* consumo) precisa ser enfrentada decididamente num país como o Brasil, onde é escassa a formação de poupanças, onde o regime de inflação elevada estimula a antecipação do consumo, onde os custos de capital são exorbitantes e a disponibilidade de recursos de suporte a acumulação produtiva é exígua.

A questão dos custos de capital liga-se à série de reformas tributárias ocorrida nos países desenvolvidos na década de 80, a partir da reforma iniciada nos EUA em 1982. Sua rápida difusão foi motivada, em larga medida, pela exacerbação da competição mundial e pela intensa mobilidade dos capitais.

Seu principal objetivo consistiu em fomentar a competitividade e o investimento, reduzindo os custos de capital, estimulando as exportações, penalizando o consumo e perseguindo a “neutralidade” da carga tributária. (Ver “Carga fiscal, competitividade industrial e potencial de crescimento econômico”, IEDI, Agosto, 1991.)

No caso brasileiro, convive-se hoje com o paradoxo de uma carga tributária insuficiente, do ponto de vista macroeconômico, e excessiva (porque distorcida e concentrada), do ponto de vista microeconômico. Chegou-se a um círculo vicioso em que o aumento marginal da carga tributária sobre quem contribui induz à evasão e ao estreitamento da já reduzida base de tributação. A evasão é estimulada pela falta de legitimidade do sistema fiscal, pelas penalidades brandas para sonegação e atraso deliberado de recolhimento e pelo colapso da máquina de arrecadação.

A excessiva concentração da carga tributária num reduzido número de empresas contribuintes é verdadeiramente impressionante e revela o elevado grau de distorção do sistema. Dados da Receita Federal relativos a 1990 indicam a existência de 2,1 milhões de pessoas jurídicas

ativas no País. Destas, apenas 354 mil (17% do total) apuravam o imposto com base no lucro real, conseguindo cumprir toda a escritura fiscal necessária. Outro grupo de 260 mil apurava o IRPJ com base no lucro presumido e mais de 1,4 milhão enquadravam-se como microempresas. Do primeiro universo (empresas que pagam o IRPJ segundo o lucro real), cerca de 7 mil empresas, ou seja, 2% dessa categoria de contribuintes, representando apenas 0,33% do número total de pessoas jurídicas cadastradas, geraram 84% da arrecadação bruta do IRPJ.

As modificações introduzidas pela Constituição de 1988 infelizmente não aperfeiçoaram o sistema tributário ou estão ainda pendentes de regulamentação. A Carta previu, porém, o aumento gradual da partilha da arrecadação (do IR e do IPI) em favor dos estados e municípios. Para compensar a descentralização das receitas, o Governo Federal aumentou fortemente as contribuições sociais e o IOF e agravou ainda mais as distorções do sistema: entre elas, a taxa excessiva sobre a folha de salários, a incidência em cascata do Finsocial e do PIS-Pasep com alíquotas mais altas, a tributação sobre os juros nominais.

A experiência recente ensina que uma reforma tributária não pode se resumir em uma mera definição de disposições e tributos, em abstrato, sem avaliar suas repercussões e sem propor medidas concretas que viabilizem sua operacionalização, especialmente a reestruturação do aparelho de arrecadação. A reforma tributária deve obedecer aos seguintes princípios gerais:

- Maior abrangência da base de tributação, combinada com a revisão das alíquotas e benefícios fiscais;
- Coerência e simplicidade na concepção dos tributos, evitando superposições e excesso de figuras impositivas;
- Neutralidade do processo inflacionário na configuração da carga impositiva;
- Manutenção do equilíbrio federativo;
- Constitucionalidade e legalidade dos tributos e
- Estabilidade das regras tributárias.

É preciso, no entanto, sublinhar que a reforma tributária deve ter como objetivo fundamental promover a modernização competitiva. Há duas diretrizes essenciais que, conjugadas, deveriam norteá-la:

- Alcançar a solvência fiscal do Estado: a receita tributária deve ser suficiente para cobrir os gastos essenciais à modernização competitiva e os encargos financeiros – isso requer uma substancial ampliação da arrecadação efetiva;
- Impulsionar a reestruturação produtiva – nesse aspecto há três pontos básicos:
 - É necessário privilegiar o investimento produtivo e estimular as aplicações a longo prazo de poupança financeira;
 - É indispensável taxar o consumo não essencial e incentivar a poupança familiar e
 - É imperioso estimular as exportações levando em conta a competitividade externa, evitando-se que a carga tributária seja superior à dos concorrentes estrangeiros. Esta questão, aliás, é crucial em relação ao Mercosul.

A reforma tributária deve estar sincronizada a uma reforma fiscal, ou seja, deve ser acompanhada por uma distribuição coerente das atribuições administrativas entre as três esferas de Governo (União, Estados, Municípios), de tal forma que a estrutura do gasto público corresponda ao novo perfil de repartição das receitas.

A modernização competitiva requer que o Estado centre seus dispêndios nas tarefas estratégicas para sustentá-la (recomposição da infraestrutura física, sistemas de ciência e tecnologia, educação básica de qualidade etc.) e nas áreas que lhe são próprias (saúde, saneamento etc.).

Assim, é necessário avançar firmemente no processo de privatização de empresas estatais. A privatização deve ser realizada sob o critério da modernização competitiva, isto é, intimamente ligada à política de modernização do conjunto da indústria e de reestruturação de setores, ou complexos industriais.

Por outro lado, a administração pública deve-se reger por critérios estritos de eficiência. Eficiência significa, de um lado, fim do empreguismo, do nepotismo, do desperdício, do burocratismo, da superposição de órgãos etc.. Mas eficiência também significa reorganização do aparelho administrativo do Estado: funcionários competentes e remunerados nos níveis

de mercado, carreiras públicas bem estruturadas e que recompensem o mérito, órgãos de coordenação ágeis, máxima descentralização na execução dos programas etc.. Do ponto de vista da reforma fiscal, é especialmente relevante o reaparelhamento da Receita Federal, para combater a sonegação e viabilizar a reforma tributária.

A modernização do Estado tem outras dimensões na era da informação e da globalização. Um Estado moderno deve acompanhar as tendências da economia mundial e elaborar estratégias para enfrentar os desafios da competição global. Desse modo, é necessário estruturar-se para observar as transformações e prognosticar as tendências econômicas e tecnológicas, com o objetivo de fundamentar as políticas de reestruturação industrial e de desenvolvimento dos setores de ponta, assim como para orientar as políticas voltadas para a competitividade sistêmica. Os novos mecanismos de estímulo à iniciativa privada exigem ampla disseminação dessas informações e visões prospectivas, para ensejar a captura de oportunidades emergentes de investimento e negócio.

Diretrizes da modernização competitiva

No passado, o Estado definiu, em cada ciclo histórico de expansão, o “bloco” de investimentos “substitutivos de importações”, que configurava, sob sua liderança, um horizonte rentável para os investimentos privados. A definição dessa “fronteira” de inversões autônomas não pode mais ser efetivada unilateralmente por iniciativa do Estado, pois não existem mais “blocos” industriais a construir. Trata-se, agora, do avanço sistêmico da acumulação, da competitividade e da capacitação tecnológica da estrutura industrial instalada. Em outras palavras, a nova dinâmica de expansão industrial necessita, doravante, fundar-se no avanço sistêmico da capacitação competitiva e inovadora, passando a depender, em larga medida, das decisões e das iniciativas de investimento do setor privado.

Pensar em um novo estilo de desenvolvimento industrial implica em reconhecer que o progresso material não pode mais ser feito à custa da degradação do meio ambiente. O setor empresarial não pode deixar de assumir suas responsabilidades, pois dispõe de tecnologia moderna, de organizações eficientes e, principalmente, de um amplo poder de decisão para contribuir para o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a política ambiental deu apenas alguns tímidos passos. É necessário somar esforços com as organizações não governamentais no sentido de definir, com a cooperação do Estado, regras de jogo estáveis, consistentes e previsíveis. Nos países desenvolvidos, a política ambiental ganha cada vez mais uma orientação preventiva e prospectiva. Em nosso caso, convém incorporar os instrumentos de controle que se revelaram eficazes nas nações do Primeiro Mundo. Naturalmente, a orientação preventiva requer um grande esforço de pesquisa tecnológica aplicada e de absorção de “tecnologias limpas”. Sem ele, o conceito de desenvolvimento sustentável perde consistência.

Os fatores sistêmicos da competitividade precisam ser objeto de políticas de longo alcance coerentemente articuladas. A questão envolve uma multiplicidade de ações públicas, sobre o amplo espectro de fatores antes mencionados. Interessa destacar, no entanto, três questões fundamentais:

- A recomposição da infraestrutura física;
- A construção de um moderno sistema de ciência e tecnologia e
- A formação de uma nova força de trabalho.

Quanto à infraestrutura, é urgente sanar as graves deficiências que criam obstáculos ao desempenho competitivo do conjunto da indústria: é essencial modernizar os portos e reduzir seus custos operacionais e é fundamental reconstituir os padrões setoriais de financiamento dos investimentos em transportes, energia e telecomunicações em bases modernas, envolvendo a efetiva contribuição dos capitais privados em novos projetos de expansão.

Do outro lado, é crucial estimular de modo sistêmico o aprendizado tecnológico criativo, sem o qual não se desenvolverá um sistema industrial dinâmico, capaz de capturar as oportunidades e brechas criadas pela difusão da 3ª Revolução Industrial. Isso exige uma vigorosa política de apoio à pesquisa científica e à capacitação tecnológica aplicada e implica no desenvolvimento de intensas relações de cooperação entre universidade-empresa-instituições de pesquisa.

Finalmente, coloca-se na ordem do dia a formação de uma nova força de trabalho – multi-qualificada, com iniciativa e engajamento na obtenção de padrões avançados de qualidade e produtividade. No passado, a falta de qualificação de parcela significativa da força de trabalho não foi empecilho para nosso desenvolvimento industrial, porque ele estava calcado em

métodos “fordistas” de produção, que tinham como característica a separação radical entre trabalho manual, para muitos, e trabalho intelectual, para poucos.

Mas o advento da 3ª Revolução Industrial, a partir de meados da década de 70, colocou por terra a possibilidade de o país continuar a se desenvolver sem um grau de capacitação de seus trabalhadores suficiente para levá-los a participar ativamente do processo de produção.

Isso quer dizer que, hoje, para ser competitiva, a empresa precisa do trabalhador que, ao mesmo tempo, “sabe fazer e sabe pensar”. Esse tipo de trabalhador tem de ser portador de elevado nível de escolaridade, precisa conhecer com razoável profundidade a língua materna, matemática, ciências e história geral. A educação assumiu importância tão grande como um dos elementos da competitividade sistêmica que passou a se constituir num fator de relevância nas decisões das empresas sobre a localização dos investimentos.

Há necessidade, portanto, de um vigoroso programa governamental para proporcionar acesso escolar universal de boa qualidade, com conteúdo que contemple as novas demandas da 3ª Revolução Industrial. Dada a dimensão do problema, é indispensável, também, ação empresarial em relação à questão educacional. Essa ação deve concretizar-se principalmente através: 1) Da ampliação da capacidade instalada que a indústria já possui em suas instituições de ensino, Senai e Sesi e 2) Das ações diretas das empresas.

País de dimensão continental, com grande população, intensamente urbano, graves desequilíbrios sociais e regionais, o Brasil não pode se dar ao luxo de queimar empregos e desorganizar atividades produtivas, sem antes verificar a possibilidade de transformá-las, considerando que a competitividade não é estática, ou seja, pode ser deliberadamente conquistada.

Os setores líderes do processo competitivo requerem insumos que devem ser supridos por outros setores em condições aceitáveis de preço, prazo de entrega e qualidade. O Brasil possui uma estrutura industrial integrada e conta com setores produtores de insumos de ampla utilização industrial relativamente eficientes (plantas modernas operando em grandes escalas). Dispõe também de uma indústria mecânica e eletromecânica diversificada que pode se modernizar, se for apoiada por planos de reestruturação competitiva. Nos segmentos de bens de consumo, a reestruturação tecnológica é indispensável para aperfeiçoar e diferenciar produtos, condição para fixar “marcas fortes”, reconhecidas pelos consumidores. Portanto, ao contrário do que ocorre em países que não têm uma estrutura industrial integrada, o sistema brasileiro permite que grande número de setores se coloque em condições de aspirar a uma posição de competitividade internacional.

A competitividade dos diversos setores industriais não deve ser avaliada isoladamente. Basta não serem “gravosos” (onerosos, isto é, ofertarem bens e serviços em condições aceitáveis de preço e qualidade) para desempenharem papel relevante na sustentação do conjunto, mantendo empregos e gerando renda. Por isso, uma verdadeira política industrial não deve se restringir a setores “escolhidos”, mas buscar simultaneamente o desenvolvimento competitivo da estrutura industrial integrada.

No campo tecnológico, deve-se associar a importação e o acesso facilitado às tecnologias de ponta com a realização simultânea de um grande esforço de absorção, aprendizado e aperfeiçoamento, de forma a viabilizar o rápido avanço da capacitação própria das empresas. Por outro lado, um país como o Brasil pode e deve conciliar o crescimento do mercado interno com uma firme expansão das exportações. Essa expansão é condição necessária à geração de divisas para sustentar o equilíbrio do Balanço de Pagamentos e manter um nível adequado de reservas cambiais. As exportações criam renda e geram empregos. Em paralelo, o fortalecimento do mercado interno, necessário ao desenvolvimento com justiça social, multiplica a capacidade competitiva do país no mercado internacional.

O Brasil pode ambicionar a realização de um nível de exportações/PIB mais elevado, mantendo um superávit comercial adequado e realizando simultaneamente uma elevação relativa das importações. Não é, contudo, trivial o desafio de conciliar a dupla expansão do mercado interno e das exportações. De saída, é indispensável sustentar uma paridade cambial adequada (diante da “cesta” de moedas relevantes para o comércio exterior brasileiro), com regras estáveis, conhecidas e confiáveis. Paralelamente, será necessário promover uma veloz ampliação da capacidade produtiva em setores exportadores altamente sensíveis ao crescimento do mercado interno. O estrangulamento potencial da capacidade produtiva não é visível hoje, dada a agudeza da recessão. Mas uma eventual retomada do crescimento recolocará obstáculos à sustentação de saldos comerciais e à própria estabilização da inflação (por estrangulamentos de oferta).

Esses segmentos exportadores constituem núcleos de grandes cadeias produtivas e respondem, direta ou indiretamente, por boa parte da receita cambial brasileira. Seus investimentos são de grande porte e longa maturação e dependem de apoio financeiro dos bancos públicos.

O desempenho exportador não será factível sem o concurso de políticas de reestruturação competitiva, que propiciem a modernização dos processos produtivos, linhas de produto, práticas gerenciais, relações de trabalho, relações com fornecedores/usuários.

Quanto ao setor de bens de capital, e fundamental evitar sua rápida desagregação. Essa é a área industrial mais crítica em relação à escolha de prioridades e de estratégias, do ponto de vista da conciliação de objetivos conflitantes (isto é, modernização dos setores usuários x prioridade à atualização do produtor doméstico) e da avaliação intertemporal de custos/benefícios.

Não se deve esquecer, todavia, que, no caso de muitos setores usuários, o atendimento de necessidades técnicas específicas (equipamentos sob encomenda, ou “adaptados” às condições locais) requer a presença de produtores locais e de capacitação doméstica em engenharia de processos/produtos. Soluções que preservem a capacitação técnica acumulada devem ser privilegiadas, se existir a chance de acelerar os processos de aprendizado com ganhos de eficiência, na velocidade suficiente para reduzir os respectivos preços relativos a patamares toleráveis.

No que tange aos bens de consumo, especialmente os que ofertam bens de ampla demanda por parte das classes assalariadas, é urgente induzir a rápida atualização técnica dos processos produtivos e dos sistemas de qualidade. Assim, por meio do aumento da produtividade, abre-se o caminho para proporcionar (ou, pelo menos, não criar obstáculos a ela) a necessária e desejável elevação dos salários e do poder aquisitivo dos segmentos de baixa renda, inclusive os ocupados em atividades “informais”.

No que se refere aos insumos básicos de ampla utilização, cumpre acelerar programas de reestruturação e de automação dos processos produtivos. Em sua ausência, a deterioração de produtividade resultará em impactos negativos sobre os custos primários de todo o sistema manufatureiro, comprometendo a competitividade industrial em geral.

O desenvolvimento dos setores de ponta é condição essencial para que a indústria brasileira possa acompanhar a mudança do paradigma tecnológico. Entre esses setores, o desenvolvimento do complexo eletrônico é prioritário, à medida que: 1) captura sinergias, irradia inovações e acelera o rejuvenescimento da estrutura eletromecânica da indústria de transformação, 2) permite absorver ao menos parte do poder de acumulação endógeno que o complexo eletrônico cria, a partir de sua capacidade de inovação.

Impressionados com a velocidade da inovação nesse complexo, muitos propõem que adotemos a postura passiva de simples usuários, apenas importando os produtos mais recentes. Além de abrir mão de fronteiras de dinamismo, assumir essa atitude é desconhecer que, em muitos segmentos do complexo eletrônico (o mais evidente é o da automação industrial), se torna indispensável dispor de capacitação local em engenharia de integração, em *software* e em produção, para poder utilizar os novos processos.

Para viabilizar um perfil específico de desenvolvimento para a microeletrônica, base de todo o complexo eletrônico, é urgente unificar e harmonizar suas políticas setoriais (informática, telecomunicações, eletrônica de consumo, eletrônica embarcada, automação industrial, automação comercial e de serviços). O *framework* estabelecido pela nova Lei de Informática e Automação, aprovada em 1991 pelo Congresso Nacional, enseja condições flexíveis e incentivos que deveriam ser implementados com rapidez.

A biotecnologia, por sua vez, é um campo extremamente promissor para o Brasil, em face de seu estágio pioneiro de desenvolvimento nos países mais industrializados. É possível ainda alcançar a fronteira de desenvolvimento, se um esforço persistente e de envergadura vier a ser executado. Diante de nossa imensa biodiversidade, da variedade de solos e climas, da competência já acumulada nas técnicas clássicas de biotecnologia e dos desafios da saúde pública, um forte avanço da capacitação tecnológica em biotecnologia tende a gerar imensos retornos econômicos e sociais.

No campo dos novos materiais, as potencialidades brasileiras são também promissoras, diante da riqueza e disponibilidade de recursos minerais raros, que dependem de desenvolvimento tecnológico aplicado para ganhar mercado comercial relevante.

Em resumo, não se pode pensar em acompanhar a Terceira Revolução Industrial sem um vigoroso e persistente esforço racional de desenvolvimento das novas tecnologias e setores de ponta. O caminho adequado não é o de impor barreiras artificiais (reservas de mercado), mas sim o de criar estímulos positivos na forma de incentivos e do fomento direto.

A competição mundial em produtos agrícolas se dá, cada vez mais, a partir do produto pronto ou semielaborado, embalado e colocado no balcão dos estabelecimentos de *fast food* e dos supermercados. O *agribusiness* é, assim, a forma moderna de desenvolvimento da agricultura. Trata-se de fomentar a competitividade das cadeias agro alimentares, num tratamento integrado, e não de atuar descoordenadamente, através de políticas isoladas de preços mínimos, crédito, tecnologia, transporte, armazenagem etc.. Essa concepção deve também nortear a política de abastecimento alimentar, principalmente para a população de baixa renda. A modernização competitiva da agricultura exige estreita relação de parceria entre os segmentos empresariais responsáveis por cada elo da cadeia, sob uma coordenação estatal ágil e eficiente.

O Brasil já dispõe de grandes empresas processadoras e grandes cooperativas de produtores que operam em moldes modernos. A produção é desenvolvida pensando na cadeia como

um todo, e visa obter produtos finais dirigidos a mercados específicos, considerando suas preferências e padrões de qualidade. O avanço da competitividade desses complexos agroindustriais modernos esbarra na precariedade da ação do Estado sobre os fatores sistêmicos (portos, armazenagem, transporte, pesquisa). De outro lado, o desenvolvimento do modelo de *agribusiness* para outras cadeias alimentares exige uma política abrangente e agressiva de fomento, que identifique novos mercados, desenvolva novos produtos e financie, com novos instrumentos, a produção e a comercialização.

O Brasil não será próspero, moderno e integrado se não humanizar os interesses de todas as regiões brasileiras. É preciso, portanto, dar prioridade às políticas de desenvolvimento regional, redefinindo seu perfil para aumentar sua eficácia e compatibilizá-las com a modernização competitiva. A multiplicação das potencialidades competitivas das regiões menos desenvolvidas exige, antes de mais nada, uma ação concentrada para sanar suas deficiências estruturais realizando investimentos públicos maciços em infraestrutura e educação

A melhoria persistente das condições sistêmicas da competitividade nessas regiões estabelecerá a base para a concretização de novas oportunidades de investimento privado, principalmente em torno de três grandes eixos:

- No desenvolvimento do modelo de *agribusiness* nos complexos agro alimentares regionais, especialmente para exportação;
- No desenvolvimento de outros complexos intensivos em recursos naturais e
- Na modernização gerencial e tecnológica da base de pequenas e médias empresas.

A sustentação dessa nova dinâmica de desenvolvimento das regiões requer um esquema adequado de financiamento de longo prazo e o fortalecimento dos grupos empresariais regionais. Portanto, a utilização dos incentivos fiscais deve ser revista e orientada pelos critérios da política de modernização competitiva e de harmonização dos interesses das regiões.

O crescimento do emprego e dos salários reais - com ampliação do consumo e da poupança de massa e melhoria da distribuição da renda - é o único caminho para incorporar as dezenas de milhões de brasileiros marginalizados dos benefícios materiais da sociedade moderna e levá-los ao exercício efetivo da cidadania. Em outras palavras, a democratização real da sociedade brasileira transita pela criação de oportunidades de emprego/ocupação, com salários/rendas em níveis decentes.

A ampliação da cidadania pressupõe uma economia capaz de se desenvolver sustentadamente, combinando o dinamismo de um grande mercado interno com a obtenção de escalas econômicas (na produção, no porte das empresas), alavancadoras de sua competitividade externa. Vimos, de outro lado, que o novo paradigma tecnológico exige uma substancial elevação do nível de educação, informação e capacitação da força de trabalho. A competitividade do país não poderá avançar se persistirem o analfabetismo e a exclusão social de milhões de trabalhadores.

A criação de empregos constitui o desafio maior de uma verdadeira política de competição. Trata-se de impulsionar a capacidade competitiva do maior número possível de setores, para que novas oportunidades de inversão gerem novos empregos. Paralelamente, é preciso procurar preservar ao máximo os empregos existentes, viabilizando-se a reestruturação dos setores defasados. Nenhum setor industrial deve ser *a priori* condenado ao desaparecimento, sem que se considere seu potencial de recuperação e sem que se avalie seu papel como gerador de empregos e renda.

Em relação às políticas sociais, é necessário dizer, desde logo, que melhorias significativas de eficácia e resultados podem ser alcançadas com o mesmo volume de gastos hoje alocado. Mas a ampliação apreciável dos recursos públicos disponíveis é condição essencial para ampliar a cobertura dos programas e elevar seu impacto e qualidade.

A política social moderna deve resultar de uma rede de ações realizadas pelo Estado e pelas instituições da sociedade. Cabe ao Estado o planejamento e a coordenação dessas ações e garantir os direitos sociais dos cidadãos. Ao mesmo tempo, o critério de eficácia deve presidir a composição das mais variadas parcerias entre setor público, setor privado lucrativo e setor privado não lucrativo, para a oferta dos serviços sociais. Neste aspecto, devem ser obedecidos os princípios da máxima descentralização e municipalização dos programas.

Diante de nosso quadro social, a única concepção de justiça que pode orientar a ação pública é aquela que privilegia os mais necessitados. Enquanto não for possível dar tudo a todos, é imperioso dar mais a quem tem menos.

O Estado deve, pois, de um lado, concentrar recursos em políticas de corte universal mais justas – as políticas de saúde e de educação básica. De outro lado, a ação pública localizada precisa estar dirigida seletivamente aos estratos mais carentes. A experiência indica que programas fragmentados, circunstanciais e inspirados por concepções clientelistas têm chegado a resultados decepcionantes. Por isto mesmo impõe-se a urgente definição de uma política integrada de erradicação da miséria, que é a característica mais antimoderna, mais obsoleta, da realidade brasileira.

Uma nova relação entre Estado e sociedade para alcançar a modernização competitiva

O círculo vicioso da recessão e da alta inflação aprisiona agentes econômicos em comportamentos ditados pelas vicissitudes do curto prazo. E, nas condições do curto prazo, todos ficam enredados num jogo de soma negativa, realimentado por conflitos insuperáveis entre:

- Investimento produtivo vs. valorização patrimonial;
- Lucros vs. juros;
- Produção vs. manutenção de margens de lucro;
- Salários vs. emprego e
- Receita tributária vs. renda dos agentes privados.

Só a fixação de um horizonte de longo prazo – o da modernização competitiva com democracia e justiça social – pode romper o quadro de oscilação, desagregação e entropia que vem predominando desde os anos 80, restabelecendo as condições de um jogo de soma positiva. Será possível então recompor a convivência harmônica entre crédito, patrimônio e investimento produtivo; viabilizar o crescimento conjugado da produção, do emprego e da lucratividade; tornar factível o avanço conjunto da produtividade e dos salários reais, efetivar a reforma tributária e promover a ampla restauração das finanças públicas.

Finalmente, é apenas no horizonte de longo prazo que se podem constituir novas relações de solidariedade entre os agentes econômicos:

- Entre Estado e setor privado;
- Entre empresários e trabalhadores;
- Entre grande e pequena e média empresa;
- Entre empresa nacional e empresa transnacional e
- Entre o Brasil e outras nações e blocos econômicos.

A busca da modernização competitiva exige uma nova relação entre Estado e setor privado. O Estado, como já foi dito, não pode mais fixar as fronteiras do investimento sob a forma de pacotes integrados. Mas o setor privado não dispõe de poder de inovação suficiente para liderar a modernização do conjunto da economia. A recomposição de um horizonte sólido de investimentos requer uma articulação estreita para a definição de prioridades de inversão e mobilização simultânea de meios não inflacionários de financiamento.

Além disso, a complexidade das escolhas e decisões tornou-se muito maior diante da velocidade das mudanças tecnológicas, financeiras e organizacionais e em face das tensões competitivas e comerciais no plano internacional. São grandes os riscos e a complexidade na escolha de estratégias, desde o nível da empresa privada até o plano de políticas de *targeting* ou de fomento setorial pelo Estado. Esses fatos reforçam a necessidade de uma relação de cooperação entre Estado e setor privado, nos moldes das experiências bem-sucedidas nos países desenvolvidos.

A nova relação de parceria Estado/setor privado significa superar definitivamente um passado de cooptação espúria, frequentemente promíscua, em que o Estado se servia de – e servia a – interesses particularistas. Trata-se de suprimir, do lado do Estado, a prática do arbítrio burocrático, que enseja o favoritismo e a corrupção e, do lado do setor privado, qualquer resquício de patrimonialismo. Logo, o incentivo à competitividade precisa ser generalizado no âmago do sistema empresarial, por meio da distribuição equitativa dos ganhos de produtividade.

Existe consenso a respeito da importância decisiva da qualidade da força de trabalho para a introdução e difusão dos novos métodos de produção. É evidente que a mudança de mentalidade não pode restringir-se à gerência das empresas. É essencial também a mudança de postura dos sindicatos e dos trabalhadores. Trata-se de induzir uma “cumplicidade pró-produtividade”, na medida em que as duas partes percebam que os ganhos de produtividade resultam em vantagens para os dois lados. Para estimular essa “solidariedade competitiva” é necessário que a distribuição desses ganhos seja reconhecida e concretizada por meio de regras mutuamente aceitas como justas e equilibradas.

Nesse sentido, a modernização dos sistemas de negociação patronal-sindical e das regras trabalhistas deve tornar a busca de competitividade um fator intrínseco às relações de trabalho. Paralelamente, o novo paradigma de produção implica em um compromisso permanente com o treinamento dos trabalhadores e requer uma maior participação e responsabilidade direta destes na gestão dos processos. A empresa brasileira precisa se modernizar por dentro, a partir do rés da fábrica, se quiser acompanhar os novos métodos da 3ª Revolução Industrial.

Uma das heranças do “modelo de substituição de importações”, em muitos setores da indústria brasileira, foi a pulverização da oferta num número excessivo de fabricantes abaixo da escala mínima para competir internacionalmente e/ou para empreender atividades de P&D.

A política de competição vitoriosa nos países desenvolvidos preocupa-se com a escala e a modernidade dos respectivos sistemas empresariais. No caso brasileiro, em face da grande defasagem acumulada em termos de tamanho relativo dos grupos empresariais, é relevante considerar a possibilidade de acelerar a concentração de capital, notadamente nos setores onde este é um fator chave de competitividade internacional.

Como nos países vitoriosos, a capacidade competitiva da grande empresa deve apoiar-se numa rede de pequenas e médias empresas eficientes, que evite o desperdício causado pelo gigantismo e pela verticalização exagerada, assegure a qualidade de suprimentos e viabilize respostas rápidas às exigências do mercado.

Evidentemente é indispensável acelerar a modernização da gestão do conjunto das empresas. Não se trata simplesmente de superar o modelo familiar e introduzir a profissionalização da gerência, mas de adotar o sistema organizacional que triunfou nos países desenvolvidos.

O capital estrangeiro desempenhou um papel de grande relevo na industrialização brasileira. Nos anos 80, não apenas em função da crise brasileira, mas também em consequência da intensa onda de inovação econômica nos países desenvolvidos, as subsidiárias das grandes empresas estrangeiras adotaram estratégias bastante defensivas em relação ao mercado brasileiro.

É inequívoco que a transição organizada para a modernidade deve contar com a decidida contribuição do capital estrangeiro, especialmente em determinadas áreas de elevada densidade tecnológica. A retração do interesse estrangeiro tenderá a reverter-se no momento em que o país retomar o crescimento econômico com estabilidade. Não obstante, a busca de oportunidades de recepção de investimentos de risco precisa considerar que o mercado interno, isoladamente, não é mais o fator decisivo nas decisões de localização. A atração de investimentos exige também a possibilidade de obter, no país, vantagens competitivas diferenciadas. A qualificação educacional dos trabalhadores, a capacitação dos fornecedores, o estímulo à pesquisa e desenvolvimento e a recuperação do sistema científico constituem “externalidades” cada vez mais valorizadas nas decisões de localização.

A proliferação de acordos de cooperação tecnológica nos países industriais avançados, em face dos custos crescentes e riscos elevados de P&D, deve inspirar a formação de alianças

estratégicas entre as empresas nacionais, reestruturadas e fortalecidas, e as empresas estrangeiras. *Joint projects*, *joint ventures* e acordos de cooperação, devem receber firme apoio do sistema oficial de fomento tecnológico.

Cabe, todavia, assinalar que no mundo da 3ª Revolução Industrial não se realizam alianças tecnológicas sem uma legislação de propriedade intelectual, que garanta os direitos dos promotores das inovações. Por outro lado, é preciso assinalar que a concessão de monopólios tecnológicos não deve se transformar num instrumento que impeça, de todas as formas, o acesso à tecnologia. Isto é, o direito de propriedade sobre a tecnologia não deve se confundir com uma “reserva de mercado” incondicional para o detentor da inovação, sem que este sequer tenha de produzir, ou licenciar para produção no país, o objeto/processo protegido. Um regime de propriedade intelectual equilibrado estimula a cooperação e não inibe os processos de aprendizado, viabilizando a concretização de alianças estratégicas com benefícios mútuos.

As relações comerciais e de investimento de risco do Brasil com seus parceiros estrangeiros são, reconhecidamente, diversificadas. Não há, no caso brasileiro, vantagem em vincular-se primordialmente a um determinado bloco econômico, em detrimento de outros, nem o Mercosul representa, para nós, uma alternativa suficiente em termos de comércio e investimentos.

O país precisa saber agir diante do novo contexto internacional. Não pode deixar-se marginalizar diante da formação de grandes blocos econômicos, ou de áreas de “preferência”. Precisa saber atrair oportunidades de investimento e comércio, tirando proveito das brechas e rivalidades entre países avançados. Trata-se de perseguir uma estratégia externa multiorientada, pragmática e ativa.

O Mercosul não deve significar simplesmente um mercado mais amplo em benefício de países fora de suas fronteiras. Precisa ser encarado como uma base para fortalecer as estruturas econômicas dos países participantes, com vistas à conquista de novos mercados. Nesse sentido, as relações bilaterais dos membros do Mercosul com outros países não devem servir para enfraquecer a união aduaneira nem devem colidir com os compromissos mínimos de desenvolvimento da integração regional.

A estratégia multiorientada exige uma postura ativa para negociar e contornar conflitos comerciais com os principais parceiros (EUA, Comunidade Econômica Europeia – CEE, Japão) e para buscar alianças, especialmente no campo da cooperação tecnológica. As empresas brasileiras devem ser estimuladas a perseguir novas formas de cooperação com empresas europeias, americanas, japonesas (particularmente as de médio e pequeno portes). Por outro

lado, parceiros de nível tecnológico semelhante (por exemplo, Coreia, Taiwan) podem ser valiosos, especialmente onde existam complementaridades setoriais específicas. E modernização competitiva quer dizer também novas parcerias, cimentadas sobre novas relações de solidariedade entre agentes econômicos.

Ao mesmo tempo, torna-se necessário dar unidade e coerência à política econômica. Com efeito, a modernização competitiva é complexa – exige articulação consistente entre o controle macroeconômico, a ação sobre os fatores sistêmicos da competitividade e os programas setoriais de reestruturação produtiva. É crucial, portanto, superar a fragmentação das várias políticas – monetária, fiscal, industrial, agrícola, de rendas etc. –, dado que:

- Seus objetivos específicos não são automaticamente incompatíveis e
- Se implementadas isoladamente, cada uma delas pode provocar efeitos nocivos sobre as outras.

A indispensável coordenação da política econômica não pode e não deve resultar da imposição burocrática e unilateral de regras. O novo estilo de desenvolvimento, consubstanciado na modernização competitiva, requer a participação ativa dos agentes econômicos e a responsabilidade nas decisões. Mas a participação dos agentes também precisa ser objeto de instâncias gerais de coordenação, para evitar que, em foros específicos, se formem orientações dissonantes, em prejuízo da coerência e da eficiência do conjunto da política.

O desafio é romper a tradição autocrática brasileira de definir, a partir do Estado, a fronteira de desenvolvimento econômico, mesclando a força da burocracia com formas políticas mais ou menos autoritárias. Isso foi possível no passado, quando as circunstâncias externas foram favoráveis e havia uma convergência óbvia e fácil sobre os caminhos de desenvolvimento. E a supremacia do Estado ainda era inerente e indiscutível, dada a necessidade de implantar blocos integrados de investimentos substitutivos de importações. Esgotado este ciclo histórico, perdeu sentido também o papel de liderança (autossuficiente) da burocracia.

Em contraste, a nova etapa de modernização competitiva requer a formação de um consenso prévio em torno de um conjunto mínimo de objetivos de longo prazo e, desse modo, não pode dispensar a participação ativa e consciente das lideranças da sociedade.

É preciso, no entanto, evitar que os particularismos e as tendências corporativistas dos interesses de curto prazo se sobreponham à formulação de um projeto nacional de desenvolvimento – o que não exclui, por certo, a existência delimitada de áreas de dissenso.

A democracia é, antes de qualquer coisa, um valor absoluto que deve reger a vida política das sociedades. Além disso, somente dentro das regras democráticas é possível construir as bases da modernização competitiva. E isso por três razões fundamentais:

- Primeira: falar em modernização competitiva e falar de novas parcerias entre Estado e setor privado, entre grande, pequena e média empresas, entre empresa nacional e empresa multinacional, entre empresariado e trabalhadores. E quem diz novas parcerias diz adoção de um objetivo comum, de um projeto nacional, pelo diálogo, que supõe respeito e igualdade entre as partes;
- Segunda: nenhum setor da sociedade tem poder suficiente para impor aos outros soluções globais e duradouras para a crise e
- Terceira: as instituições democráticas são as únicas capazes de estabelecer um quadro estável de negociação política e de resolução de conflitos.

Nesse sentido, as instituições políticas têm de ser capazes de dar forma e de garantir a realização da vontade nacional quanto ao projeto de desenvolvimento econômico e social. Devem, portanto, conter o peso eleitoral do corporativismo e restringir a atuação fisiológica dos políticos profissionais sem vocação pública. Devem também assegurar que a vontade coletiva se expresse nas políticas de Estado, submetendo-se os corporativismos aos objetivos de longo prazo.

O Brasil precisa, assim, aperfeiçoar suas instituições democráticas. Desde logo, impõe-se a restauração do caráter ético e público do Estado, extirpando a corrupção, cancelando privilégios, contendo os particularismos de toda ordem, eliminando todas as manifestações do patrimonialismo e do nepotismo.

De outro lado, é preciso assegurar a formação democrática da opinião pública, garantir a representatividade eleitoral, erigir um regime sólido de partidos. Só então será possível superar conflitos recorrentes entre os Poderes Executivo e Legislativo, que geram impasses e bloqueiam soluções. Por último, mas não menos relevante, é indispensável que o Poder Judiciário atue com soberania e eficiência.

IEDI

INDUSTRIALIZAÇÃO COMPETITIVA, EMPREGO E BEM-ESTAR SOCIAL: RUMO AO BRASIL DESENVOLVIDO

Junho de 1994

Resumo

O Brasil necessita de reformas, profundas e urgentes. O modelo a ser perseguido é aquele adotado pelos países industrializados, considerando as devidas peculiaridades domésticas. Portanto, é com mais industrialização e não menos que o país retomará o caminho do desenvolvimento. Essas reformas devem levar a um projeto no qual não só as empresas, mas o próprio país, também, tem que ser mais competitivo do que seus concorrentes.

O IEDI, consciente de sua responsabilidade e em linha com seus objetivos, propõe um modelo de desenvolvimento a ser adotado que deve ser semelhante aos dos países comprometidos com a industrialização. Esse projeto de desenvolvimento não pode prescindir do envolvimento de vários atores. Para o Brasil alcançar a integração às nações do Primeiro Mundo será necessário passar pela estratégica parceria, sempre renovável, entre o Estado, as empresas e os trabalhadores. Note-se que essas parcerias serão tão mais naturais quanto mais contemporâneo for o projeto de desenvolvimento.

Lamentavelmente, o projeto Collor – que teve como pano de fundo o modelo de desenvolvimento adotado, a partir dos anos 80, por países do Terceiro Mundo, sobretudo na América Latina – desprezou a formação de parcerias, ao passo que não firmou compromissos com a industrialização, tampouco com a geração de empregos. Ao contrário, o desemprego foi enorme.

Em verdade, o projeto atual deve ser o inverso dos anteriores, para que tenha sucesso. Dessa forma, o modelo de desenvolvimento proposto pelo IEDI está estruturado em reformas que proporcionem, paralelamente, o incremento da competitividade sistêmica da economia e do bem-estar da sociedade, por intermédio de uma política industrial, por um mercado de trabalho consistente e que seja capaz de expandir o mercado interno. Evidentemente, sabe-se que o sucesso deste projeto de desenvolvimento é inimaginável sem, antes, a completa estabilização da economia.

O Estado brasileiro pouco pode contribuir para fortalecer a parceria com as empresas e os trabalhadores, se permanecer disfuncional, como está. Para mudar esse quadro, é indispensável uma reengenharia profunda do setor público para que ele seja capaz de recuperar as funções básicas do Estado e possibilitar o desencadeamento de grandes projetos de impacto social.

Ainda no rol de transformações urgentes, há a questão da reforma tributária, que é fundamental para que seja possível eliminar os entraves à expansão do emprego e dos investimentos produtivos. Vale sublinhar que, com a globalização da economia, intensificou-se a concorrência fiscal entre países e, com isso, a questão tributária ganha contornos ainda mais importantes para melhorarmos a competitividade sistêmica do país.

Atualmente, o Brasil não dispõe de uma política de competição moderna, compatível com a abertura da economia e com o novo padrão de industrialização. Para competir globalmente, o novo quadro de inserção internacional exige a multinacionalização de certos setores ou de algumas empresas nacionais. Dessa forma, a constituição de grandes grupos nacionais servirá de sustentação ao dinamismo, à modernização e ao crescimento das pequenas e médias empresas.

Com efeito, a política de competição não pode dificultar a formação de grandes grupos nacionais, indispensáveis para as empresas brasileiras competirem com os oligopólios internacionais. Além disso, em consonância com as regras multilaterais, o Brasil terá de lançar mão, quando necessário, de salvaguardas comerciais, como fazem outros países.

Por fim, uma expansão do mercado interno e a geração de empregos são elementos centrais nesse processo de desenvolvimento pretendido. Sem estes dois vetores não será possível avançar rumo à industrialização. Evidentemente, existem limitações por parte da indústria para resolver o problema do emprego, nas proporções que o Brasil precisa. Por conta dessa questão, em conjunto com as políticas regionais, é que outros setores – como *agrobusiness*, turismo e aqueles ligados à infraestrutura – também devem ser tratados como prioritários.

Além disso, com a estabilização da economia e o decorrente aumento do poder aquisitivo da população - atrelados ao efeito multiplicador do crédito, de forma seletiva - pode-se alcançar um ciclo virtuoso, no qual o projeto de desenvolvimento venha a ser respaldado e cujo resultado final seja a melhora do bem-estar de todos os brasileiros.

O modelo a ser adotado

A próxima eleição cria uma oportunidade especial para a discussão de um novo projeto de desenvolvimento: instrumento indispensável para dar conteúdo orgânico às mudanças inadiáveis e para superar o quadro de carência de perspectivas e de incredulidade crescente da sociedade brasileira em relação à capacidade das instituições de adotar soluções.

Não há dúvida que somente será possível livrar-se desse quadro por meio de profundas reformas. É a forma de colocar o país no rumo do desenvolvimento com justiça social. Tais reformas são inúmeras, consequência do somatório das que deveriam ter sido realizadas há décadas com outras que passaram a ser exigidas a partir das mudanças que vêm ocorrendo no cenário econômico internacional, fruto, principalmente, da consolidação do novo paradigma tecnológico - industrial e de uma nova geopolítica desenhada com o fim da Guerra Fria.

O IEDI, consciente de sua responsabilidade e em estreita consonância com os seus objetivos, traz a público o que entende ser o núcleo desse projeto, em suas grandes linhas, acreditando ser esta a melhor contribuição que pode dar ao debate das campanhas à Presidência da República, ao Congresso Nacional, aos Governos estaduais e às assembleias legislativas. Espera, assim, que seja útil à formulação dos programas dos candidatos, sobretudo à Presidente da República.

O projeto idealizado tem como núcleo a indústria, o emprego e o bem-estar social. Parte do princípio de que é com mais industrialização e não menos, com indústria de primeira e não de segunda classe, que o país poderá alcançar os padrões de desenvolvimento vigentes no Primeiro Mundo. Também trata de grandes parcelas do todo, pois não se imagina, por exemplo, que a indústria possa fazer a reestruturação que ainda será obrigada a realizar sem que se progrida em segmentos de tecnologia de ponta, em um ambiente sistêmico desfavorável. O significado disso é que, para ser eficaz, a política industrial necessita estar contida em um projeto de desenvolvimento, cuja noção de competitividade não se restrinja ao nível microeconômico - ainda que se deva esperar que todas as empresas busquem, incessantemente, ser mais competitivas.

Em outros termos, o Brasil tem que ser tão ou mais competitivo do que os seus concorrentes, não deixando de tirar de muitos deles exemplos das reais condições que criam para favorecer o investimento produtivo, num patamar desejável de geração de empregos e de crescimento da renda per capita. Isto é tanto mais indispensável na medida que a competitividade das empresas é função, também, da maior ou menor competitividade da economia nacional.

Sobre o emprego, consciente da limitação da indústria em resolvê-lo na proporção que o país precisa, o projeto estimula sua discussão num plano mais amplo. Trata-se de debater alternativas que otimizem constantemente o aumento do seu nível, sabendo de antemão que nenhuma delas pode desprezar a importante contribuição da indústria.

Tem-se presente que muitos dos pontos aqui tratados estão em outros projetos. Porém, ainda que isto seja um bom sinal, pois demonstra que existe consenso em torno desses pontos, este enfatiza a convicção de que a economia brasileira será desenvolvida se seguir os pressupostos de uma economia de mercado. Tendo a usar como exemplo o modelo de competição dos países industrializados e daqueles preocupados em serem industrializados (os tigres asiáticos, por exemplo) e não o de experiências recentes levadas a cabo por determinados países do Terceiro Mundo sem apego a industrialização. Em resumo, um novo padrão de desenvolvimento passa por mais industrialização.

Como poderá ser visto, seguir o exemplo desses países é, em boa parte, fazer uso permanente da parceria entre o Estado, as empresas e os trabalhadores. Em cada momento, essa parceria se refaz. Atualmente, assiste-se o reforço dessas parcerias, em consequência das preocupações com a preservação do emprego, a curto prazo, e do seu aumento, a médio e longo prazos.

A construção da parceria no Brasil

Na medida em que a democracia brasileira avançar, caminhar para o amadurecimento, discursos e ações isoladas perderão lugar. O IEDI tem isto muito claro. Entende que, numa democracia, para haver desenvolvimento sustentável é importante contar com um projeto de interesse da maioria, que, uma vez hegemônico, deve estar respaldado em uma forte parceria entre o Estado, as empresas e os trabalhadores. Tal parceria será tanto mais natural quanto mais contemporâneo for esse projeto, isto é, quanto mais estiver em condições de responder às exigências impostas pela realidade nacional; assim como pela globalização da

economia e a 3ª Revolução Industrial - de onde sobressaem a nova relação entre capital e trabalho, um novo papel para o Estado, a formação de blocos econômicos e o impressionante fluxo de capitais interfronteiras.

A parceria das empresas e dos trabalhadores com o Estado, em torno de um projeto hegemônico, é uma parceria política, no sentido do executivo e do legislativo – neste, a grande maioria dos partidos – terem como seus, esse projeto.

No passado, o projeto foi de industrialização baseada na substituição de importações. Foi hegemônico, desde o início dos anos 50 até o final dos anos 70. Sem falar na falta que fez a democracia por um longo período dessa fase, é forçoso reconhecer as lacunas que ganharam corpo durante a implementação desse projeto, sobretudo em relação às questões sociais, embora o emprego tenha avançado a taxas históricas elevadas.

O projeto seguinte, do Governo Collor, destacou a questão da competitividade, porém sem compromissos com a industrialização, com uma autêntica reconstrução do Estado, com a geração de empregos – ao contrário, o desemprego foi enorme – e com o bem-estar da sociedade. A competitividade - vista de maneira limitada apenas pelo ângulo microeconômico e somada ao viés anti-indústria nacional – “fabricante de carroças” – jamais poderia construir uma parceria entre o Estado, as empresas e os trabalhadores, como, de fato, não construiu. O projeto tinha como pano de fundo o modelo de desenvolvimento adotado, a partir do final dos anos 80, por países do Terceiro Mundo, principalmente os da América Latina. São países que tinham indústria frágil, pouco diversificada em comparação com a brasileira e, acima de tudo, não tiveram apego à industrialização.

Pelo que se vê, o projeto atual tem que ser o inverso dos anteriores, pelo menos nos seguintes pontos: na necessidade de construção de uma verdadeira parceria entre os três atores citados, no melhor suporte de um projeto hegemônico e na valorização da democracia, sem a qual não será possível fortalecer tal parceria e alcançar o desenvolvimento.

A parceria deverá ser exercitada de diversas formas e em diferentes níveis. No plano do Poder Executivo, por exemplo, ela poderia se dar nas câmaras setoriais dos complexos industriais e num Conselho de Política Industrial, a ser criado. A nível do Poder Legislativo, numa Comissão Permanente de Política Industrial, também a ser criada.

Considerando o exposto, o projeto oferecido pelo IEDI está assentado em reformas estruturais que proporcionem o incremento da competitividade sistêmica da economia e do bem

-estar da sociedade, em uma política industrial, composta de políticas de competição e de competitividade, e em uma política de emprego e de expansão do mercado interno. Embora este projeto não aborde a questão da estabilização da economia, o IEDI tem presente que a mesma é precondição para tudo. Sem ela não se pode imaginar o sucesso de qualquer projeto de desenvolvimento.

As reformas estruturais

São quatro as reformas estruturais julgadas indispensáveis para levar adiante o projeto amparado na industrialização competitiva, no crescimento do emprego e no aumento do bem-estar social: as reformas do Estado, Tributária e Financeira - básicas, inclusive - para a estabilidade da economia e a Reforma da Educação, fundamental em todos os aspectos, pois à educação estão atrelados a cidadania e os conceitos modernos sobre produtividade e competitividade.

Reforma do Estado – nem mínimo, nem máximo, simplesmente um bom Estado

É notória a disfunção do Estado brasileiro. Um rápido diagnóstico mostra que são reflexos dessa disfunção os aumentos de seus gastos com consumo e em atividades-meio e a ausência quase total de despesas com investimento e com atividades-fim. Como consequência, perdeu a capacidade de atender as necessidades básicas da população. De fato, o Estado não consegue manter, com o mínimo de qualidade desejável, os serviços inerentes às suas funções principais (educação, saúde, saneamento básico, justiça, entre outras). Por outro lado, também não consegue criar externalidades favoráveis ao aumento da competitividade da economia, principalmente de setores produtores de bens e serviços sujeitos a concorrência internacional (*tradables*), como a indústria, o mais *tradable* de todos os setores. Ao contrário, o Estado, por sua crescente ineficiência, acaba prejudicando a competitividade dos *tradables*. Então, como está, o Estado pouco pode contribuir para o fortalecimento da parceria entre ele, as empresas e os trabalhadores.

Para reverter esse quadro, o Estado tem que passar por radical transformação, iniciada por uma profunda reforma fiscal. Esta teria que começar, sem dúvida, pela recuperação da capacidade de controle da economia informal e da sonegação, bem como pela reforma da pre-

vidência social, algumas das maiores fontes do déficit público. Deveria envolver, também, a reestruturação do setor público em seus três níveis (federal, estadual e municipal) e em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), sua reengenharia, visando a adequação aos seus objetivos.

De um lado, essa reestruturação seria feita no sentido de organizá-lo, para atender mais e melhor as referidas funções fundamentais, por meio de projetos de grande impacto social. De outro, de organizá-lo nas áreas que são essenciais para o desenvolvimento da economia, aproximando-o do que é o Estado nos países avançados. Assim, na área de comércio exterior, deveria passar por enorme reformulação, como decorrência, sobretudo, da abertura da economia; na política industrial, deveria estar preparado para implementar tanto políticas de competição quanto de competitividade. Ademais, é preciso aparelhar-se em áreas que geram informações básicas não só para o bom desempenho de suas atividades, mas de todos os agentes econômicos. Hoje, as estatísticas são precárias e cada vez mais escassas. Enfim, o Estado deveria estar capacitado para elaborar estratégias de desenvolvimento de curto, médio e longo prazos, em conjunto com as empresas e os trabalhadores.

A reforma fiscal deve ser complementada, naquilo que se justifica e tem a ver com o fortalecimento do próprio Estado, com a privatização de empresas (reforma patrimonial) e de serviços que não devem mais ser de sua exclusiva participação. A infraestrutura, por exemplo, precisa de investimentos imediatos e tão elevados que não se pode esperar pela iniciativa somente do Estado. Urge, então, apressar a entrada de novos investidores. Áreas como a de telecomunicações, com grande intensidade de incorporação de novas tecnologias, é uma demonstração dessa necessidade. Poderia servir de oportunidade para a criação de grupos nacionais fortes, com maior facilidade de mobilização e formação de parcerias com capitais estrangeiros.

Reforma tributária – o aumento da competitividade, do emprego e dos investimentos como princípios básicos

Com o aprofundamento do processo de globalização da economia e a crescente mobilidade do capital, intensificou-se a concorrência fiscal entre os países, visando atrair os fluxos de investimento e financiamentos internacionais. Assim é que os países industrializados promoveram reformas, com base na universalização de impostos, no final dos anos 80, que aumentaram a competitividade de suas economias e a receita tributária. Em relação às empresas, o imposto de renda sofreu alterações no sentido da ampliação da base e da redução das alíquo-

tas. Paralelamente, foram reduzidos os incentivos fiscais, limitados quase que a projetos de desenvolvimento tecnológico e a amortizações, como a depreciação acelerada de bens de capital. Além da desoneração dos investimentos, há uma tendência marcante à diminuição dos custos relativos à mão de obra de maneira a incentivar o emprego. Registre-se a tendência, também, à ampliação da carga tributária indireta, por meio do imposto sobre o valor agregado (IVA), considerado superior a outras modalidades de impostos gerais sobre o consumo. Vale ressaltar que nesses países os impostos em cascata incidentes sobre as exportações ou foram eliminados ou drasticamente reduzidos.

Em contrapartida, no Brasil não foram realizadas reformas nessa direção. Na realidade, o quadro tributário brasileiro, comparativamente ao quadro internacional, é o seguinte: vigora o menor Imposto de Renda sobre a pessoa física, o maior Imposto de Renda sobre pessoa jurídica, os maiores impostos e taxas sobre a produção de bens e serviços, a maior incidência de impostos e taxas sobre a folha de salários, além de impostos sobre as exportações e impostos em cascata (PIS, COFINS e IPMF). As micro e pequenas empresas não têm tratamento tributário adequado. Não se pode deixar de enfatizar que, ao dar peso aos impostos sobre o lucro e a folha de salários, criou-se não só um sistema injusto, como também, contrário à expansão dos fatores produtivos – capital e trabalho – com a redução do potencial de crescimento da economia.

Em vista disso, a universalização dos impostos sobre as empresas acompanhada da redução de alíquotas, a restrição substantiva de incentivos fiscais, com o fim, por exemplo, da guerra fiscal entre os Estados, a eliminação de impostos em cascata e incidentes sobre a exportação e a concessão, por outro lado, de incentivos a investimentos em tecnologia e a novos investimentos, são pontos, entre tantos outros, que deverão ser discutidos, rapidamente, de forma a aproximar o país das reformas introduzidas pelos seus concorrentes. Em síntese, é inadiável uma reforma tributária que elimine os entraves à expansão do emprego e dos investimentos produtivos com ganhos, certamente, de receita para o Estado. Esta, sem dúvida, seria uma forma de fortalecer a parceria.

Reforma Financeira – a criação de “finanças industrializantes”

Entende-se por finanças industrializantes a disponibilidade de capital, a custos baixos, para financiamento do processo de industrialização. Nesse sentido, os países industrializados em momentos diferentes do século XX ou tiveram uma vinculação estreita entre o capital industrial e o capital financeiro – como é o caso nipogermânico –, ou dispuseram de um eficiente mercado de capitais como base do padrão de financiamento – como ocorreu nos EUA e

na Grã-Bretanha. A globalização da economia, com enorme fluxo de capitais transfronteiriça, transformou esse quadro. As finanças industrializantes tomaram uma nova configuração com o fim das segmentações entre instituições financeiras, a concorrência entre as instituições não-financeiras, a “securitização” das formas de financiamento e o aparecimento de uma enorme variedade de produtos financeiros.

No Brasil, até o final dos anos 70, a industrialização aconteceu sem nenhum desses modelos. A ausência de qualquer modelo parecido com o das finanças industrializantes explica, em boa parte, a desarticulação financeira estrutural do país e as dificuldades crônicas no combate à inflação. Deve-se ressaltar, no entanto, que mesmo convivendo com essa instabilidade, o Brasil improvisou um sistema de crédito e financiamento assentado em recursos fiscais e parafiscais (“*funding*” dos bancos públicos), no endividamento externo e ainda numa política tributária minimamente solvente. Estas condições foram básicas para o país empreender seus dois grandes períodos de industrialização intensiva: entre 1956/61 e entre 1968/79.

Sem acesso regular das empresas ao capital barato, o Brasil tornou-se um terreno inadequado à montagem dos grandes grupos industriais com poder de capital e finanças, comparáveis aos grandes grupos internacionais. No fim do século XX, os grupos empresariais brasileiros têm uma deficiência constitutiva na própria organização do capital: no horizonte mais imediato, na comparação com as aplicações alternativas. Além do mais, a carência de finanças industrializantes acabou comprometendo o próprio Tesouro Nacional, já que a falta de crédito de longo prazo exacerbou a necessidade de financiamentos via recursos fiscais.

Sem dúvida que as reformas descritas, em especial a fiscal e a tributária, têm condições de criar ambiente propício à reforma financeira, do tipo finanças industrializantes. Com as primeiras será possível reduzir substancialmente o custo de capital. Porém, essa redução poderá ser maior, para níveis próximos aos dos países industrializados, na medida em que seja realizada a reorganização do sistema financeiro e do mercado de capitais, na trilha das tendências internacionais em curso. Bancos múltiplos, investidores institucionais (expansão de fundos de pensão, bem como a indução dos seus recursos para investimentos de longo prazo, na capitalização direta das empresas), bolsas de valores (além das funções clássicas, outras que possibilitem acesso ao mercado de empresas de capital fechado, marcadamente as pequenas e médias) são instrumentos a serem explorados, ao máximo, para que a reforma financeira logre sucesso. Instrumentos como “securitização” e outros produtos financeiros utilizados amplamente no mercado internacional estarão certamente mais ao alcance das grandes empresas nacionais ou de consórcios de pequenas e médias empresas.

Fecharia essa reforma a reorganização dos agentes de fomento públicos como a FINEP e o BNDES. Este último passaria a financiar prioritariamente projetos de infraestrutura, de longo prazo de maturação, de reestruturação industrial, dentro de uma política industrial como a que será discutida abaixo, de pequenas e médias empresas, por seus efeitos sobre o emprego, e de serviços em tecnologia de ponta (“*software*”, por exemplo). Além disso, assumiria funções de banco de apoio às exportações à imagem dos *eximbanks*. Esses bancos têm que alargar suas fontes de recursos, de maneira a não dependerem apenas de fundos orçamentários e paraoficiais. Parcerias com fundos de pensão, capitalização de recursos externos para projetos vinculados à exportação (“*securitização*” das exportações) são alternativas que se impõem no presente.

Educação – não é suficiente uma reforma; é necessário uma revolução

É importante destacar que a reforma educacional, que já era mais do que necessária na fase de substituição de importações, com o novo paradigma tecnológicoindustrial tornou-se ainda mais. Entre os primeiros requisitos para participar da concorrência contemporânea entre nações está o de poder contar efetivamente com uma população de nível educacional elevado.

A reforma do Estado, tal como discutida acima, pode ajudar e muito a melhoria da educação no Brasil. Diversos trabalhos mostram que a maior parte dos recursos orçados para a educação é consumida antes de chegar às salas de aula. O resultado não pode ser outro: professores mal pagos e deficiências de infraestrutura, entre outros.

Porém, a educação precisa sofrer uma mudança muito grande, uma autêntica revolução a curto prazo, que não pode ser tarefa exclusiva do Estado. Assim, os outros parceiros terão que dar a sua contribuição. Somente dessa forma poderá se romper definitivamente com a situação absurda de que - apesar de reconhecida como “a prioridade das prioridades” e de haver unanimidade da sociedade brasileira quanto à necessidade urgente de resolver os problemas que a cercam - nada acontece. Na verdade, mais de que soluções técnicas, pois estas existem em grande quantidade e estão disponíveis para as estratégias que se deseje adotar, o que se precisa é colocar, de fato, a educação como parte essencial do projeto dominante acertado pela parceria entre o Estado, as empresas e os trabalhadores.

Da educação básica, passando pela educação de adultos, pela elevação do conhecimento dos trabalhadores ao nível das empresas, até a universidade, tudo é prioritário, daí ter que ser

resolvido simultaneamente. Soluções parciais, para uma geração, para as futuras ou para as atuais, são erros que devem ser evitados a qualquer custo.

Na revolução da educação, a indústria terá que participar com programas nos níveis requeridos pela 3ª Revolução Industrial. Isto vai muito além da realização de simples treinamentos para a execução de tarefas específicas, ou repetitivas, típicas do padrão de produção fordista/taylorista. Mais precisamente, o compromisso da indústria deve ser, por exemplo, o de dar formação básica aos seus trabalhadores, de chão de fábrica ou não (requisito essencial para assegurar, inclusive, programas ligados à qualidade total). Aliás, esses programas não se sustentam se os trabalhadores não tiverem conhecimentos compatíveis com os exigidos pelo novo padrão de industrialização. A indústria pode capitanear programas como esses a nível nacional, utilizando-se, inclusive, do salário-educação que gera. A experiência de empresas associadas do IEDI pode servir de base para isto.

Política industrial

As reformas estruturais descritas são pré-condição para que a política industrial possa apresentar resultados efetivos. Como meio de consolidar a parceria entre o Estado, as empresas e os trabalhadores, a política industrial deve ser nos moldes daquelas levadas a efeito pelos países industrializados ou que almejam a industrialização. É importante deixar claro que ainda não existe política industrial no sentido que a realidade brasileira e as mudanças ocorridas na economia internacional requerem. Não há nada de orgânico envolvendo políticas de competição e de competitividade.

Políticas de Competição – muito além da redução das tarifas aduaneiras

Para ser completa, uma política de competição deve envolver - além da aplicação de tarifas aduaneiras e de uma correta política cambial - políticas antitruste, antidumping, de salvaguardas comerciais e de defesa do consumidor. Resolvida esta última, a sociedade se achando, hoje, satisfatoriamente atendida, todas as demais ficam a desejar.

Na verdade, essas políticas como vêm sendo aplicadas geram um ambiente de instabilidade para as empresas, já que são postas em prática exclusivamente sob pressões conjunturais, a maioria das vezes como forma de “controlar” preços. Não é por outra razão que há apreensão quanto a novas reduções das tarifas aduaneiras. O cronograma estabelecido, em 1991, foi por duas vezes desrespeitado. Também a política cambial, bastante oscilante nos últimos anos, causa preocupação. A defasagem cambial pode acontecer e chegar a patamares elevados, se a estabilização, por exemplo, for obtida à custa, principalmente, de seu crescimento. Caso isto ocorra, a indústria (como dito, o mais *tradable* de todos os setores da economia) é quem mais sofrerá com o aumento dessa defasagem. Enquanto isto, setores *non tradables* - Governo e serviços em geral - ficarão ilesos a ajustes decorrentes de valorização cambial.

Dentro desse modelo, de visão mais voltada para o curto prazo, segue a política antitruste. Embora seja desejável regras claras e rígidas contra o abuso do poder econômico, tiradas do exemplo dos países avançados, algumas das soluções adotadas podem ser aplicadas num sentido contrário ao que se passa no mundo da globalização da economia. Assim é que cuidados especiais devem ser tomados quanto à questão da concentração de capital entre empresas nacionais, de maneira a evitar a fixação de patamares de *market share* inconsistentes com os percentuais que ostentam os grandes oligopólios internacionais em muitos dos seus mercados originais, sabidamente bem maiores que o brasileiro. É preciso ter presente que a abertura da economia teria por finalidade, também, colocar em confronto os oligopólios internos com os externos. A legislação antitruste não pode ser empecilho à formação, imprescindível, de grandes empresas nacionais, em função da globalização da economia.

Com relação à política *antidumping*, pouco foi feito até aqui. Sequer foi discutido o aparelhamento adequado do Estado para inibir a concorrência desleal de muitos produtos importados. Então cresce a concorrência desses produtos, em número não desprezível, dada a desproteção a indústria nacional. Há uma clara falta de vontade política em resolver esse problema.

Por fim, tudo está para ser feito em matéria de política de salvaguardas comerciais. Com a abertura da economia, estas deverão ser um dos principais instrumentos para se fazer reestruturação industrial. Quando necessário, sempre consistente com as normas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o país terá que lançar mão das mesmas. A maioria dos países industrializados utilizam salvaguardas comerciais, durante a fase de reestruturação de vários segmentos da indústria, como forma de evitar o sucateamento desses segmentos e a perda irreparável de empregos. Entretanto, como contrapartida à proteção temporária, as indústrias deverão assumir compromissos quanto ao cumprimento de determinadas metas em relação a emprego, realocação e retreinamento de trabalhadores, investimentos, aumento

de produtividade etc.. Infelizmente, no Brasil, a utilização de salvaguardas comerciais ainda não é discutida como instrumento de política industrial.

Políticas de competitividade – meios para o Brasil se tornar um dos grandes polos mundiais de industrialização

Sem abrir mão de políticas gerais de comércio exterior, de investimentos e de desenvolvimento de tecnologia, as políticas de competitividade deverão ser divididas em políticas setoriais de inserção internacional e de formação de grandes grupos nacionais. Somadas, essas políticas têm por objetivo fazer do Brasil um dos polos de industrialização do mundo. Isto ocorrerá pela expansão do mercado interno e pela elevação das exportações, ao mesmo tempo em que pela internacionalização das empresas nacionais, via investimentos no exterior, que é outro caminho para o aumento das exportações – o comércio intrafirma é a parte que mais cresce no comércio internacional.

Para atingir esses objetivos, as áreas de comércio exterior, investimentos e desenvolvimento de tecnologia, nesta incluída a transferência de tecnologia, devem ser tratadas de forma integrada, em função da grande interação que passou a existir entre elas. Não cabe mais tratamento isolado de cada uma. Afinal, o fluxo internacional de capital cresce mais rápido que o fluxo de comércio; este, por sua vez, é cada vez mais dependente do primeiro – vide crescimento do comércio intrafirma. Por outro lado, o acesso à tecnologia estrangeira será difícil devido às barreiras impostas pelo processo de globalização da economia – as empresas não estão dispostas a criar concorrentes num mercado que se tomou global – quando não, por barreiras criadas pelos países desenvolvidos em relação às tecnologias de ponta. Por conseguinte, terá que haver um esforço maior de desenvolvimento de tecnologia, de preferência em parcerias entre empresas nacionais e entre estas e empresas estrangeiras.

O novo padrão de industrialização deve ter, necessariamente, uma forte vertente setorial, baseada em “Programas Setoriais de Inserção Internacional”, erigidos sob uma visão integrada dessas três áreas, mas contando com o mercado interno como principal fonte de dinamismo. Esses programas, tendo como retaguarda as políticas de competição – para reestruturação de determinados setores, por exemplo, poderá ser necessário contar com salvaguardas comerciais – terão um caráter mais ofensivo, de atração e indução de investimentos, de acesso à tecnologia e de maior presença brasileira nos mercados internacionais. Serviriam, também, para explorar as possibilidades de inserção internacional das empresas nacionais, em função de cada bloco econômico ou macrorregião de negócios. Para cada um desses, seriam definidas

estratégias diferenciadas, uma vez que não se pode ter a mesma estratégia, por exemplo, para a CEE e o NAFTA. É possível que, para efeito dessa inserção, em um o investimento direto seja mais necessário do que no outro, como decorrência do protecionismo num mercado ser maior do que no outro; e assim por diante. Particular atenção deverá ser dada ao Mercosul.

Complementar aos “Programas Setoriais de Inserção Internacional”, a política de competitividade deve ter como alvo a formação, a médio e longo prazos, de grandes grupos industriais nacionais de porte internacional. É indispensável a constituição desses grupos, a partir da expansão de empresas nacionais que se encontram bem situadas em termos internacionais, em certos setores. Será pela expansão cada vez maior dessas empresas, pela internacionalização delas, que se poderá atuar, para valer, a longo prazo, nos segmentos de tecnologia de ponta, os quais requerem grandes investimentos em tecnologia. Hoje esses segmentos são inacessíveis às empresas nacionais, a não ser em alguns poucos nichos. Por outro lado, esses grandes grupos servirão de sustentação ao dinamismo, à modernização e ao crescimento do número de pequenas e médias empresas. Instrumentos financeiros do tipo finanças industrializantes, em particular o mercado de capitais, serão valiosos nesse processo.

Política de emprego e expansão do mercado interno

O novo padrão de desenvolvimento terá que dar grande ênfase à política de emprego e à expansão do mercado interno, inclusive como maneira de fortalecer a parceria entre o Estado, as empresas e os trabalhadores.

Política de emprego – pela criação permanente de maiores oportunidades de emprego

Parte-se do princípio que um número crescente de países tem a política de emprego como parte importante, senão a mais importante, de suas respectivas políticas de desenvolvimento. Os países industrializados, se no presente, para proteger o emprego, adotam políticas defensivas por meio de barreiras não-tarifárias (algumas colocadas como transitórias para a reestruturação de setores), acenam, daqui para frente, com políticas ainda mais restritivas. Para fazer face aos índices elevados de desemprego que ameaçam romper com o equilíbrio social que tanto valorizam, cogitam a inclusão de regras, em acordos internacionais, contra o

que classificam como dumping – social. Certamente, a parceria entre Estado, empresas e trabalhadores levará a entendimentos que, por meio até de instrumentos extremos, evitem esse rompimento. Na realidade, não há soluções a curto prazo, nesses países, para a questão do desemprego, daí a prevalência das políticas defensivas sobre as ofensivas. Estas não têm tido o sucesso esperado, em função, sobretudo, da velocidade de incorporação de novas tecnologias que diminuem o emprego.

No Brasil, a questão do emprego afigura-se muito mais grave do que nesses países, seja pela quantidade de desempregados e subempregados, seja pela falta de instrumentos adequados de amparo social. Porém, por suas particularidades, o país tem margens muito grandes para que as políticas ofensivas de emprego produzam resultados expressivos, embora nunca se deva desprezar a adoção de políticas defensivas, a serem realizadas, por exemplo, em cima de projetos de reestruturação setorial, na forma discutida anteriormente. Num país de dimensão continental, com múltiplas realidades regionais, cada região dispendo de vocações e de vantagens comparativas bem nítidas, com um mercado interno com amplo potencial de crescimento, deve-se considerar que, mesmo a curto prazo, as políticas ofensivas podem produzir resultados expressivos.

Uma parte da política de emprego deve eleger, num plano geral, os setores prioritários, de largo impacto sobre a massa de empregos. Outra deve selecionar setores que levem a um aumento substancial do número de empregos, a nível regional, tirando partido, ao máximo, da vocação de cada região.

A indústria presta-se a essas estratégias. Sua importância para o emprego, além de quantitativa – evidente em complexos, por exemplo, como o automobilístico e o têxtil – é qualitativa. Na média, os salários pagos pela indústria são bem maiores; a mão de obra é mais qualificada, demandando, inclusive, serviços de tecnólogos e cientistas mais do que em qualquer outro setor.

Apesar de ser núcleo do novo projeto, o IEDI consciente das limitações da indústria em resolver o problema do emprego na proporção que o país precisa, estimula a sua discussão num plano mais amplo. Assim é que, numa política geral de empregos, outros setores mereceriam ser tratados como prioritários, tais como o *agribusiness*, o turismo e os ligados a infraestrutura.

Sobre a outra parte da política de emprego, de eleição de setores subordinada a prioridades regionais, é possível montar programas frutuosos. O “Programa Nordeste Competitivo” é um bom exemplo do que pode ser feito em termos dessa política. Voltado para os setores de

fruticultura, turismo, pedras ornamentais, têxtil e confecções, tal programa, apesar de recente (1993), já apresenta resultados auspiciosos.

Todavia, para que haja incentivo ao aumento do emprego, será indispensável a implementação de determinadas medidas, independente das referidas prioridades. Uma delas poderia ser a redução dos encargos incidentes sobre os salários na folha de pagamentos das empresas. Seria uma forma de reverter o aumento acelerado do emprego informal. Outras medidas seriam o apoio a novas iniciativas, no plano das microempresas e das pequenas e médias empresas, reconhecidamente as maiores empregadoras.

Expansão do mercado interno – a construção de um grande mercado consumidor

Com a globalização da economia, países com grande contingente populacional como o Brasil poderão ter maior potencial de competitividade se, além de preocuparem-se em conquistar maiores fatias do mercado internacional, dedicarem-se também à expansão do mercado interno. Com efeito, é pelo dinamismo e pelo porte desse último que se conseguirá, por exemplo, atrair mais investimentos estrangeiros.

Sem dúvida, a promoção das reformas e das políticas acima discutidas contribui para o estabelecimento de uma política de expansão do mercado interno. Basta ter presente o efeito da redução da carga tributária sobre a oferta e a demanda interna de automóveis. Aplicada à maioria dos setores da economia, principalmente sujeitos à concorrência internacional (*tradables*), as externalidades serão óbvias: mais produção e emprego e mais adiante, fechando o círculo virtuoso, mais investimento; sem falar no próprio aumento de arrecadação de impostos.

É possível imaginar, na mesma linha de raciocínio, o que poderia significar a incorporação aos salários de grande parte dos encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamento das empresas. Dependendo da diretriz macroeconômica a ser adotada, os adicionais de salários poderiam ser induzidos ao consumo ou à poupança, ou a ambos, o que for melhor do ponto de vista da estabilização e do crescimento da economia. O importante é que tal medida pode aumentar a renda, a curto prazo, de uma boa parcela dos trabalhadores, com efeitos benéficos para o crescimento do mercado interno. É claro que a mesma deve estar inserida no bojo das reformas fiscal – mais particularmente da reforma da previdência – e tributária, para não comprometer o equilíbrio fiscal e orçamentário do Governo.

Com a estabilização da economia, como parte de uma política de expansão do mercado interno, alternativas como a utilização seletiva e diferenciada do crédito ao consumidor devem ser consideradas. Crédito para consumo tem um enorme efeito multiplicador, podendo ter o círculo virtuoso ressaltado acima. Deve-se considerar que vários segmentos produtores de bens de consumo encontram-se com capacidade ociosa e que, por outro lado, projetos como o da casa própria devem estar entre as prioridades definidas por uma política como esta.

Finalmente, programas relacionados com o aumento do emprego, de incorporação de enorme contingente de brasileiros ao mercado de trabalho, é parte importante da política de expansão do mercado interno. Somados à distribuição dos ganhos do trabalho vinculados ao aumento da produtividade -- ganhos não inflacionários -- seriam meios efetivos de aumentar a participação da massa de salários sobre o PIB. No Brasil esta relação é ainda muito baixa, bastante distante da existente nos países avançados.

São essas as linhas gerais do projeto idealizado pelo IEDI. Projeto esse que nasceu da convicção de que sem um projeto de desenvolvimento que espelhe o interesse da maioria da sociedade brasileira, o país não conseguirá superar a crise em que está imerso. Daí sua ênfase na parceria entre o Estado, as empresas e os trabalhadores. É por meio dela, que esses agentes, em conjunto, poderão assumir compromissos elevados com os destinos do Brasil e com o bem-estar de todos os brasileiros.

IEDI

A INDÚSTRIA E O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE: OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

Setembro de 1995

Resumo

Atualmente, existe um cenário favorável à indústria brasileira. Do ponto de vista da demanda, a existência de um mercado doméstico que se expande, por algumas razões, dentre as quais, destaca-se: uma notável redução da taxa de inflação, que reduzia fortemente o poder de compra das famílias. Do lado das próprias indústrias, as que sobreviveram às turbulências reduziram drasticamente seu nível de endividamento e paralelamente promoveram um severo processo de racionalização produtiva, de forma a ampliar seus ganhos de produtividade.

Hoje, o desafio é o de aproveitar esse quadro de demanda elevada e, com ele, as oportunidades de ampliação de um novo ciclo de investimentos, extremamente necessário. Além disso, também existem condições favoráveis à geração de empregos e, como consequência, à melhoria na distribuição de renda; que deve ser encarada como prioritária.

Contudo, mesmo num ambiente benigno, os riscos estão presentes e não devem ser negligenciados. Crescimento fácil e euforia consumista tentem a manter a opinião pública em clima de comemoração, o presente deixa de ser preocupação e correções de rumo são adiadas.

No campo empresarial, por sua vez, as incertezas ainda são muitas, a despeito do momento favorável. Como se sabe, não é tarefa trivial a dupla transição:

estabilidade e crescimento. Os exemplos internacionais mostram a dificuldade em tornar esse processo sustentável a longo prazo. O uso da âncora cambal para atingir a estabilidade leva, via de regra, à forte valorização da moeda local e a déficits importantes no balanço de transações correntes, incompatíveis com a própria estabilização. Sobretudo porque a especialização em *commodities* – característica exportadora nacional – implica escolher um padrão de comércio externo que opera com baixas margens de lucro e sujeito a alta volatilidade dos preços no mercado mundial.

Para que o cenário positivo seja transformador, é crucial que o governo se posicione apropriadamente. É uma preocupação o fato de que a tendência, por parte do governo, de se acomodar e “surfear” esta onda se confirme. A consolidação da vitória sobre a inflação ainda está por vir e deve ser meta prioritária, mas não única. Paralelamente, também cabe ao governo estimular as empresas a adotar atitudes criativas e ousadas e, com isso, fazer com que busquem a estratégia da “reafirmação industrial” e não a estratégia “mercantil conservadora”. Na primeira, o país é levado a uma nova fase de investimentos e modernização. Na segunda, por outro lado, a indústria é levada a abrir mão de produtos mais expostos à concorrência com os importados, o que levará a: a) déficits nas transações correntes; b) desemprego de parcela importante dos trabalhadores da indústria e c) obsolescência e sucateamento de parte da indústria.

Evidentemente, a proposta é que o país opte pela reafirmação industrial. Mas, ela requer, entre outros aspectos, ânimo por parte do empresário, vontade política, parceria e determinação de todos os envolvidos para viabilizar um futuro à altura da potencialidade do Brasil.

Oportunidades

A indústria brasileira depara-se hoje com um quadro que lhe é, em princípio, favorável. O mercado doméstico expande-se a um ritmo elevado, levando um grande número de analistas a crer que estamos ingressando num novo ciclo de investimentos. Não obstante o fato inegável de que a melhoria do quadro já vinha sendo sentida antes do Plano Real, o atual surto de demanda está indubitavelmente associado à notável redução da inflação recentemente alcançada.

Parte das razões deste novo panorama se deve ao próprio estado das empresas. Ao contrário do ocorrido em diversos países da América Latina, a indústria genericamente sobreviveu ao longo e atribulado período de mais de um decênio de crise e turbulência. De há muito, no

seu ajustamento à crise, as empresas reduziram drasticamente o seu endividamento, permitindo afirmar que se encontram, em regra, capitalizadas e, supostamente, aptas a dar partida a um novo ciclo de investimentos. Além disso, nos últimos três anos, um grande número de empresas levou adiante um severo processo de racionalização e enxugamento, que lhes proporcionou alcançar substanciais ganhos de produtividade.

Se acrescentarmos ao que precede que os investimentos se mantiveram restringidos ao longo da crise - fazendo com que a idade média dos equipamentos se elevasse consideravelmente - e um grande número de setores aproxima-se hoje da plena utilização de sua capacidade, somos levados a crer que estamos efetivamente no limiar de um novo ciclo de investimentos.

A nova onda de investimentos dar-se-ia num quadro radicalmente modificado em relação ao passado. Trata-se de estabelecer e/ou consolidar posições em uma economia aberta, em meio a uma verdadeira revolução organizacional e tecnológica. Como é bem sabido, a mudança em direção ao novo paradigma organizacional e tecnológico acarreta o surgimento de empresas ágeis e criativas, capazes de impor novos padrões no que se refere à qualidade e custo das mercadorias. Evidentemente, a nova safra de investimentos tem que ter por referência esta realidade e não parece haver futuro possível fora dela.

O grande desafio consiste em aproveitar o impulso oferecido pela maré da demanda - e as possibilidades oferecidas pelo novo paradigma - para criar uma nova economia. Entendemos aqui por nova economia uma estrutura composta por empresas capazes de explorar e, no mesmo processo, engendrar novas oportunidades de crescimento. A construção de uma economia deste tipo significaria que a onda de demanda teria sido aproveitada não para uma mera expansão do nível de atividade e de renda e sim para a criação de um sólido tecido de empresas aptas a, sob condições de severa competição internacional, sustentar o crescimento econômico. Em outras palavras, a expansão econômica teria tudo para prosseguir, após a passagem da presente onda de demanda.

Para o país, o novo ciclo de investimentos entreabre grandes possibilidades. Antes de mais nada, os investimentos permitem que se consolide o movimento visando alcançar níveis internacionais de produtividade - o que, por sua vez, facultaria a elevação de salário sem pressões de custo. O novo ciclo de investimentos significa também que, não obstante a geração de empregos sob as condições impostas pelo novo paradigma tenha deixado de ser algo que acompanha o crescimento industrial, no nosso caso singular a expansão pode ocorrer sob condições mais favoráveis. Concretamente, o surto de reestruturação - e a Europa é um exemplo - vem se dando em meio a mercados praticamente saturados no que se refere a um

grande número de produtos. É nessas condições de jogo de soma nula, que a chegada do novo paradigma se faz acompanhar de desemprego e agravamento da redistribuição de renda. Visto sob este prisma, o Brasil depara-se com a oportunidade excepcional de implantar um novo paradigma em meio à rápida expansão do mercado doméstico – o que também tem ocorrido em diversos países asiáticos. Ainda no que se refere à redistribuição de renda, objetivo sem dúvida prioritário, o novo ciclo de investimento oferece atraentes possibilidades. Nos referimos ao fato de que novas plantas industriais podem, em certos casos, ser levadas a regiões até hoje marginalizadas pela indústria. Reconhecidamente, a redistribuição espacial das fontes geradoras de renda e emprego constitui uma das mais potentes armas passíveis de serem utilizadas no esforço de desconcentração da renda.

Em suma, o ciclo de investimento aqui visualizado pode e deve ser concebido como portador, em potencial, de diversas políticas de grande interesse para a economia e a sociedade.

Riscos e incertezas

Não obstante o que precede, há fortes razões para que se considere profundamente incerto e indefinido o futuro da economia. Para entendê-lo é preciso admitir de partida que a economia brasileira está ingressando em um período em que o crescimento é algo praticamente garantido, dada a onda de demanda referida anteriormente. A própria abertura acrescenta um fator euforizante: os consumidores subitamente passam a ter acesso ao mundo internacional de consumo. Ambas as condições – crescimento fácil e euforia consumista – tendem a manter a opinião pública em clima de comemoração. Em meio a esse quadro torna-se difícil questionar o presente: as consequências eventualmente nocivas do que está em curso encontram-se adiadas.

Na realidade, é enorme a incerteza que cerca as empresas sediadas no Brasil. Antes de mais nada, porque a revitalização dos mercados e o retorno do crescimento coincide com uma mudança radical (ainda em curso) das relações com o exterior. Nessas circunstâncias, torna-se extremamente difícil prever como o mercado – e muito particularmente o *backlog* de demanda que aflora no presente – será repartido entre produção doméstica e importação. Lembremos que a experiência de abertura não tem precedentes no Brasil moderno. Além disto, convém frisar que em numerosos setores vêm afirmando-se novos competidores no mercado internacional, inseridos no novo paradigma tecnológico e organizacional, dispendo de mão – de obra barata (e com bons níveis de qualificação), receptores privilegiados do novo surto internacional de investimentos.

Uma segunda razão pela qual as empresas encontram-se imersas em um quadro de enorme incerteza consiste em que as economias que a precederam na dupla transição para a estabilidade e o crescimento (por exemplo, Bolívia, México e Argentina) não parecem de forma alguma terem adquirido condições para sustentar o crescimento após o surto inicial. Em resumo, isto sugere que a estabilização com abertura pode significar uma experiência muito gratificante, porém, algo mais é necessário para convertê-la num avanço em direção ao crescimento sustentado. Finalmente, uma terceira dimensão da incerteza básica com que se deparam as empresas decorre da indefinição do Governo brasileiro, diante de questões aqui assinaladas. Este último ponto será mais adiante retomado.

Todas as recentes estabilizações têm sido alcançadas mediante o uso de âncoras cambiais que, na prática, acarretam forte valorização da moeda local. Observe-se que enquanto durou a chamada “Crise da dívida”, a taxa de câmbio não era, em regra, utilizada como instrumento chave no processo de estabilização. A descoberta deste superpotente instrumento veio com a renegociação das dívidas e, mais do que isto, com o refluxo dos capitais das economias centrais para as periféricas. Ocorre, porém, que nos casos contemporâneos de inflação crônica, a fixação da taxa de câmbio não se revelou capaz de deter, de imediato, a alta dos preços – tal como ocorrido nas hiperinflações clássicas após a 1ª Guerra Mundial. A persistência de uma inflação residual, ainda que cadente, tem se revelado inevitável – Israel, México e Argentina, mais uma vez, ilustram o que acaba de ser dito. Após dois ou três anos de inflação residual, a sobrevalorização cambial tem alcançado níveis inusitados, levando o balanço de transações correntes a déficits espetaculares. Neste quadro, o desconhecimento de até que ponto poderá avançar a sobrevalorização, e a própria suspeita de que ela não poderá ser indefinidamente sustentada, introduzem um componente crítico no quadro de extrema imprevisibilidade.

Frente a um ambiente com essas características, longe de escapar das estratégias de sobrevivência diante da megainflação para um quadro de pista livre em direção ao crescimento, as empresas passam a defrontar-se com uma situação confortável, porém opaca. Para muitas delas, as perspectivas que se abrem impõem mais uma vez a busca da sobrevivência – desta feita imposta, sobretudo, pela brutal pressão exercida por produtos que chegam ao País a preços declinantes.

Na maioria dos casos um tal grau de indeterminação acabará resultando num movimento de regressão autodefensiva. A empresa irá reconcentrar-se nos produtos em que tem vantagens consolidadas, passando a importar os produtos em que produzir localmente implica em riscos ou esforço de aprendizado. Ao fazer este tipo de escolha, estas empresas estarão, porém, caminhando na contramão da tendência universal de busca da afirmação pela excelência e o

permanente “*upgrading*” dos produtos. Analogamente, é fácil imaginar que os novos investimentos diretos que cheguem à economia tenderão a refugiar-se onde a competitividade possa ser assegurada por vantagens naturais – ou a competição possa ser evitada *non-tradables*. Em tais condições, não tem sentido supor que os novos investimentos aproximem as empresas domésticas dos produtores que dominam o mercado internacional e que caracteristicamente recriam oportunidade à medida que avançam. Muito pelo contrário, há aqui uma escolha implícita por posições estáticas, pela especialização em *commodities* e em *non-tradables* de que resultará o distanciamento destas economias dos mercados mais dinâmicos. Além disto, a especialização em *commodities* fundada em vantagens naturais, implica na escolha por um padrão de comércio externo que opera com baixíssimas margens de lucro, mas está sujeito a alta volatilidade de preços. Sanciona-se, assim, a mediocridade do futuro.

Posicionamento do governo

Já vimos que a reativação da demanda é inerente à estabilização em casos de inflação crônica. Dadas as sérias dificuldades que devem ser enfrentadas na consolidação da vitória sobre a inflação crônica, a tendência por parte dos Governos consiste em “surfear” esta onda tão oportuna (permite o combate indolor da inflação) quanto gratificante.

O caso brasileiro constitui uma experiência muito singular. Antes de tudo, trata-se da única economia latinoamericana cujo parque manufatureiro sobreviveu à grande crise. Isto é internacionalmente reconhecido: o país dispõe de cultura empresarial amplamente disseminada, instalações industriais relativamente modernas que frequentemente apresentam escala razoável, capacidade gerencial, e mão de obra com cultura fabril.

A segunda marcante especificidade é que a dupla transição veio coincidir historicamente com a retumbante vitória de um líder que politicamente representa o comprometimento inequívoco do país com a estabilização e as reformas. Combinam-se, desta maneira, grandes tarefas históricas, objetivos maiores de um novo governo e recursos políticos, ao que tudo indica, à sua disposição.

Finalmente, diferencia a experiência brasileira de dupla transição o seu retardamento: todas as demais economias latino-americanas já a levaram a efeito. Se, por um lado, o atraso brasileiro significou um processo penoso – por vezes percebido como uma longa agonia – por

outro, mostra que temos hoje a possibilidade de transitar, valendo-nos da experiência acumulada pelos que nos precederam. Assim, tendo o exposto como pano de fundo, podemos agora definir sinteticamente duas dimensões fundamentais do conjunto a ser enfrentado.

A consolidação da vitória sobre a inflação crônica constitui uma meta indiscutivelmente prioritária. Neste sentido, tudo aquilo que ameaça a estabilidade deve ser duramente combatido. É importante frisar, no entanto, que estabilizar a partir da inflação crônica significa – como as experiências de estabilização que nos precederam indicam – escapar à rota inflacionariamente explosiva, e conviver durante algum tempo com um renitente resíduo inflacionário. O Chile, universalmente tido como um caso notório de vitória sobre a inflação, apresenta hoje, após 20 anos de luta praticamente sem trégua, uma inflação de 12% ao ano. Na fase mais ou menos longa de consolidação da estabilidade, o combate ao resíduo inflacionário fica a cargo de políticas monetárias e fiscais de corte convencional, com o que os agentes econômicos finalmente livram-se dos sustos e riscos de política econômica característicos do regime de alta inflação. A rigor – e mais uma vez à luz da experiência chilena, único caso em que a estabilização foi de fato consolidada – a solidez do quadro fiscal é que constitui, a longo prazo, o grande fiador da estabilidade.

Se por um lado cabe aos Governos manter rigorosa consistência em sua política macroeconômica e não vacilar jamais na vigilância anti-inflacionária, por outro cabe-lhes, também, estabelecer um meio ambiente propício ao enfrentamento do ferozmente competitivo mundo econômico contemporâneo. De forma mais concreta, devem tomar partido diante do fato de que, considerados os riscos e incertezas anteriormente assinalados, há diferentes possíveis futuros após a dupla transição.

Ademais, dadas as dificuldades e pressões, prevalecerem atitudes defensivas e regressivas no mundo das empresas, a economia situar-se-á mediocrementemente abaixo de suas possibilidades. As empresas que pioneiramente optarem pela defensiva, terão acertado, enquanto que aquelas que apostaram num desempenho mais ousado e criativo por parte da economia não encontrarão as economias externas e as sinergias ambientais de que necessitam para ratificar o seu espírito empreendedor.

Mas o governo pode também atuar no sentido de estimular as empresas a adotar atitudes ousadas e criativas. Se este tipo de impulso – espontâneo e/ou induzido pelo governo – prevalecer, estarão sendo criadas condições tendentes a validá-lo. O que está sendo dito é, em resumo, que estamos em meio a um quadro no qual atitudes ofensivas ou defensivas poderão tornar-se *self-fulfilling*. O otimismo ou o pessimismo serão revelados, *a posteriori*, “realistas”.

Opções estratégicas

Tendo em vista este quadro, a indústria entende que se encontra diante de um momento historicamente único, em que as empresas que a integram e, a rigor, a economia brasileira, estão sendo levadas a escolhas verdadeiramente críticas. Para entendê-lo, convém levar ao limite o raciocínio e, por meio deste recurso, delinear os caminhos alternativos e contrastantes com que nos deparamos.

No primeiro caminho, a indústria adota o que poderia ser chamado de uma estratégia “mercantil conservadora”. Esta implica em selecionar e reconcentrar atividades, optando por aquelas em que tenham vantagens pronunciadas e estabelecidas. Isto acarreta a eliminação de linhas e/ou unidades de produção. Assim, as empresas estarão se livrando de tudo aquilo que se encontre ameaçado no novo contexto de abertura total da economia. Em simultâneo, buscarão ganhar espaço na comercialização de produtos trazidos do exterior. Asseguram com isto uma confortável situação, capaz de lhes garantir bons lucros.

A estratégia mercantil e defensiva encontra-se em harmonia com o objetivo manifestado pelo governo de corrigir o desequilíbrio atualmente constatado entre oferta e demanda, mediante a ampliação das importações. Permite caminhar rapidamente para um déficit de transações correntes, que ajuste o balanço de pagamentos ao movimento de capitais em direção ao país. Estará também indo de encontro aos anseios do público consumidor, oferecendo-lhe produtos de todo o mundo, a bons preços. Esta estratégia tem, no entanto, três possíveis implicações negativas.

Primeiramente, não faz sentido supor que os trabalhadores expelidos pela indústria serão reabsorvidos em outros setores industriais. A desativação não libera fundos aplicáveis em outras indústrias e, além disto, o mercado de trabalho não se caracteriza pela fluidez.

Uma segunda implicação a ser devidamente avaliada, consiste em que, ao mover-se na direção acima apontada, as empresas estarão adotando um caminho oposto ao dos produtores sincronizados com a evolução da indústria mundial. De fato, a característica maior da competição manufatureira contemporânea consiste no permanente *upgrading* de processos e produtos. Neste sentido, a estratégia mercantil conservadora pode resultar naquilo que nem mesmo a longa crise detonada em 1981 logrou alcançar: a obsolescência e o sucateamento da indústria brasileira.

Uma terceira implicação negativa consiste em que, adotada a postura defensiva, não há como visualizar o prosseguimento da expansão, uma vez passada a onda de demanda que recentemente agita os mercados domésticos. A este respeito convém lembrar que a economia argentina, que viveu intensamente o surto inicial de demanda numa atitude eminentemente passiva, parece encontrar crescentes dificuldades no presente momento. Por isto mesmo busca com afincos uma nova onda (que poderia provir da expansão brasileira) para permanecer em expansão. O México, que também adotou uma atitude passiva, após um efêmero crescimento inicial encontra-se presentemente no seu terceiro ano de estagnação.

Há, no entanto, um segundo caminho que chamaríamos de “Estratégia Reafirmação Industrial”. Neste, parte-se de uma postura muito diversa: após 15 anos de estagnação do investimento, com necessidade extrema de recuperar o tempo perdido e estando próxima a plena utilização da capacidade instalada, as empresas tratariam, cada uma à sua maneira e respeitados os condicionantes setoriais e individuais, de ingressar numa nova fase de investimento.

Para avançar nesta direção necessitam de um conjunto de sinais e/ou regras que assinalem o compromisso recíproco entre indústria e governo de que o caminho a ser seguido é efetivamente o da reativação industrial. Os sinais que assinalariam a opção por esse caminho seriam:

- O governo compromete-se a impedir uma excessiva sobrevalorização cambial. Entende-se como excessiva, uma sobrevalorização de tal magnitude que mesmo empresas tecnológicas e organizacionalmente atualizadas, e que até a chegada do Plano Real disputavam o mercado internacional com competidores de reconhecida excelência, tenham a sua margem de lucro anulada. Admite-se, naturalmente, que uma taxa de câmbio sobrevalorizada, pode tornar-se aceitável, na medida em que acompanhada da redução compensatória de impostos e outros itens integrantes do “custo brasileiro”.
- O governo compromete-se a proteger a produção doméstica por meio de medidas compatíveis com seus compromissos internacionais e muito particularmente com a implantação da Rodada Uruguai. Em qualquer caso, as medidas de proteção – idealmente temporárias – jamais ultrapassariam os padrões usuais entre países desenvolvidos.

O governo buscará, por diferentes meios, reduzir a taxa de juros de longo prazo para os investimentos aqui realizados ao nível vigente nos países industrializados. Visando assegurar o suprimento de recursos a custos internacionalmente competitivos, esforços deveriam ser empreendidos em duas direções: a) redesenho com preservação do único sistema nacional

de poupança que, na América Latina, sobreviveu à grande crise dos anos 80 – e que presente-mente alimenta o BNDES. No futuro, o singular sistema brasileiro de financiamento do longo prazo poderá vir a ser integralmente feito. Mas, nas condições atuais – vale dizer, com a oferta em numerosos setores próxima ao limite de capacidade e os mercados em expansão – ele precisa ser, antes de tudo, revitalizado e b) barateamento dos recursos captados em quaisquer outras fontes. As medidas aqui não necessariamente se limitariam ao âmbito financeiro. Parece, de fato, que devidamente esclarecida e motivada, a sociedade poderá vir a explicitar seu apoio ao novo crescimento, mediante a concessão de subsídios (visando a equalização do custo do capital) a determinados tipos de investimentos.

- E ainda neste contexto: por meio de apoio aos gastos de pesquisa e desenvolvimento, aos Institutos de Tecnologia e à busca de parceiros e alianças por parte das empresas, o governo compromete-se a ajudar a transição para um novo paradigma tecnológico.

Para que sejam materializados os objetivos acima propostos sem descuido da luta prioritária contra a inflação, é preciso que o centro de gravidade da política macroeconômica seja deslocado da área cambial para a área fiscal. Estamos convencidos de que o corte de gastos governamentais e o aumento das receitas públicas constitui a única base efetiva e duradoura para a consolidação da estabilidade. Além disso, a arma fiscal não introduz um viés anti-indústria, antiagricultura e *pró non-tradable* na alocação de recursos e, por conseguinte, no aparelho produtivo.

A escolha da segunda estratégia traz prejuízos de curto prazo aos consumidores e torna mais complexa a luta anti-inflacionária – já que implica em abrir mão do fácil recurso à sobrevalorização cambial. Este último instrumento, contudo, na medida em que leve a situações muito provavelmente insustentáveis, poderá estar apenas reprimindo a inflação.

Beneficiam-se da estratégia de reafirmação industrial os brasileiros em geral. Concretamente, para os trabalhadores o contraste consiste entre um caminho que transfere empregos para o exterior e outro em que o emprego doméstico tende a ser maximizado, dadas as restrições impostas pela tecnologia contemporânea. A estratégia de reafirmação industrial requer, em última análise, ânimo empresarial e vontade política, parceria e determinação para a criação de um futuro à altura do potencial brasileiro.

RUMOS ESTRATÉGICOS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

PAULO GUILHERME AGUIAR CUNHA

Maio de 1996

Resumo

A economia brasileira passa por inúmeras transformações, com implicações diretas na competitividade industrial. Com efeito, as empresas estão sendo levadas a reposicionar-se. Concretamente, devem rever numerosas decisões tomadas no passado, considerando a abrupta alteração dos preços relativos das mercadorias, de um lado, e, de outro, as mudanças observadas, no mercado doméstico.

Ao governo, para mitigar essas abruptas mudanças no ambiente de negócios – nem sempre favoráveis – e trazer maior previsibilidade às decisões empresariais, caberia: basicamente, no plano econômico, a consolidação da estabilidade e a promoção de algumas políticas que resultem na redução do custo Brasil.

A discussão da estratégia industrial, aqui apresentada, poderá romper o presente isolamento dos produtores neste país, aos quais vêm sendo cobrada a mera e individual adaptação às novas circunstâncias, sem que a contrapartida da melhoria de condições concorrenciais seja oferecida pelo Estado. Hoje, se fosse possível definir a estratégia industrial do Brasil ela não seria a de candidato à tigre, sequer a de um gato. Seria sim a de uma borboleta na tempestade.

Quanto ao comprometimento da confiança na nova economia, suas mais evidentes consequências consistem no rebaixamento do retorno esperado dos

investimentos e na manutenção de um elevado risco Brasil – ao qual cabe definir o patamar mínimo de custo dos financiamentos de longo prazo, quando ele existe.

A incerteza tem sido a tônica. Nesse sentido, a confiança, ponto de partida da cadeia benigna que sustentaria o crescimento está abalada. É, dessa maneira, sobre este elemento, a “confiabilidade”, que deveríamos tentar atuar. É preciso que os produtores não sejam isolados e acuados, como no presente momento. Em muitos casos, os industriais se encontram como os únicos responsáveis por decisões que definem a sorte da economia e da sociedade, como um todo.

Cumpre frisar, a Indústria não é nem oposição política tampouco adversária da estabilização ou mesmo da abertura. Está ciente, contudo, que sua pujança será a garantia do sucesso desse processo. Assim, crê que suas ponderações, quanto aos ajustes, devam ser encaradas como necessárias na construção de um Brasil estável e próspero.

Rumos estratégicos

As atividades produtivas deste país vêm sendo colocadas diante de transformações radicais. Mudam os marcos legais e regulatórios e alteram-se os preços relativos, modificando-se, com isto, os próprios sinais que guiam as decisões empresariais.

Diante de tal quadro, as empresas são, evidentemente, levadas a se reposicionar. Em termos concretos, devem rever numerosas decisões tomadas no passado, levando agora em conta:

- A abrupta mudança dos preços das mercadorias importadas, como resultado composto: da queda observada na proteção do mercado doméstico, da valorização cambial e, em muitos casos, da própria redução ocorrida nos preços internacionais, como consequência do acirramento da competição e da evolução tecnológica verificados nos últimos anos e
- Também devem levar em conta as mudanças observadas, no mercado doméstico, da relação entre os preços dos bens ditos internacionalmente comercializáveis e aqueles não expostos à concorrência internacional.

Enquanto os produtores se veem diante de sinais de mercado a tal ponto modificado, o Governo, de sua parte, deixa claro que a alocação dos recursos da economia tornou-se uma responsabilidade a ser assumida, inteiramente, pelo setor privado. Ao governo caberiam, no plano econômico, basicamente, a consolidação da estabilidade e a promoção de algumas políticas horizontais, do gênero redução do custo Brasil.

Tem sido crescente o protesto diante da lentidão dos avanços registrados no combate ao custo Brasil. Não obstante também lamentemos a morosidade dos avanços neste campo, o que pretendemos destacar, nesta ocasião, é outra questão que não tem sido adequadamente tratada. Sejam claros. Assumir a alocação de recursos após mudanças dos sinais de mercado na magnitude observada significa assumir a responsabilidade pela transformação, em profundidade, da economia e da própria sociedade. Na prática, isto significa dizer que está sendo lançada silenciosamente sobre os ombros dos produtores a tarefa de decidir:

- Que atividades, ou mesmo setores, serão reforçados ou, contrariamente, reduzidos e, eventualmente, eliminados. Isto equivale a dizer que nos cabe moldar a estrutura setorial da economia que está sendo criada;
- Que localidades e espaços serão privilegiados ou, contrariamente, abandonados. E isto significa decidir nada menos que a sorte das regiões e mais precisamente a intensificação ou atenuação das desigualdades regionais e
- Qual o grau de automação, ou seja, de substituição de trabalhadores por máquinas, será adotado e, conseqüentemente, como evoluirá, no curto prazo pelo menos, o desemprego;
- Em que medida as empresas se capacitarão, via treinamento, pesquisa etc., para alterar processos e diferenciar ou enobrecer produtos, o que certamente contribui decisivamente, para definir a capacidade de crescer (e empregar) da economia.

Em economias civilizadas, que avançam sobre rotas definidas, ou seja, que não enfrentam descontinuidades semelhantes à situação com que hoje nos deparamos, as decisões das empresas vão paulatina e imperceptivelmente conformando as estruturas, havendo em princípio, tempo hábil para corrigir aquilo que a sociedade não deseja, aborta-se em tempo um futuro eventualmente indesejável.

Não parece ser este, contudo, o nosso caso. Não se pode equiparar decisões destinadas a introduzir mudanças incrementais, que confirmam ou alteram na margem o rumo da evolução,

com decisões que verdadeiramente redefinem atividades e negócios, a partir de mudanças radicais das oportunidades e das ameaças constatadas no mercado. Sobretudo, quando estas decisões têm que ser tomadas em circunstâncias críticas, em que a própria sobrevivência das empresas se encontra, muitas vezes, em questão.

É importante ressaltar a este propósito, que a intensificação da pressão competitiva como resultado da emergência de novos e temíveis produtores asiáticos tem levado as empresas norte-americanas e europeias, nos últimos dez a 15 anos, não apenas a reestruturar-se, como a pautar suas decisões por estratégias que cada vez mais se definem no âmbito das cadeias de agregação de valor, que cada vez mais associam e comprometem, com um destino comum, fornecedores, clientes e, destacadamente, trabalhadores. Isto significa dizer que no espaço destas cadeias, pelo menos, velhas relações, eminentemente conflitivas, vêm sendo superadas por relações de cooperação e pela partilha das responsabilidades. Há inclusive um neologismo para definir esta situação “co-opetição”, mistura de cooperação e competição.

E foram exatamente nesses últimos dez a 15 anos, em que cresceram simultaneamente a competição e novas formas de coordenação de decisões, que a economia brasileira permaneceu refém de notória turbulência macroeconômica. Colocada a questão nestes devidos termos, percebe-se que as atividades produtivas integrantes desta economia estão sendo submetidas a um verdadeiro choque, sem que nada garanta a sua capacidade de absorvê-lo ou diluí-lo. Mais que isto: sem que as consequências das decisões tomadas por cada um, frente a situações a tal ponto extremas, sejam visualizadas em seu conjunto e discutidas adequadamente pela sociedade. A configuração futura do país está sendo plasmada hoje solitariamente pelas decisões dos produtores e porque suspeitamos que o quadro que se delinea não coincida com o sonho dos brasileiros. Portanto, a estratégia industrial do Brasil, se fosse possível defini-la, não seria a de candidato a tigre, nem mesmo a de gato, seria de “borboleta na tempestade”.

Dada a abrupta mudança das condições ambientais e, muito particularmente, o desaparecimento dos sinais de mercado que justificaram as suas decisões passadas (que se tornam, em numerosos casos, equivocadas no novo quadro) e dada a completa ausência de visão quanto aos destinos do chamado lado real da economia, é evidente que um grande número de empresas será levado a estratégias de sobrevivência, oscilando entre a acomodação defensiva e a venda ou liquidação de ativos.

É fundamental entender que estas posturas, justificáveis do ponto de vista da racionalidade econômica individual, encontram-se também em perfeita harmonia com a ordem econômica em marcha. Seus efeitos, no entanto - obviamente, no que concerne ao curto prazo,

mas, possivelmente, também no médio e longo prazo - poderão revelar-se bastante perversos. Concretamente, o emprego, a distribuição de renda, as desigualdades regionais e a própria capacidade de crescer sustentavelmente, podem estar sendo negativamente atingidas. Cabem aqui, algumas ilustrações.

Tomando por base o ano de 1980, o preço dos bens de capital importados apresenta uma redução de 75% nos últimos 15 anos para o produtor doméstico. No mesmo período, deflacionados pelo IGP-DI, os salários se elevaram em 4%. Dada esta chocante alteração do referencial de preços, como esperar que o grau de automação não tenda a um verdadeiro salto? E isto ocorrendo, como ignorar que o emprego na indústria tende a ser, por esta razão, também, seriamente prejudicado.

De 1960 a 1986, os desequilíbrios regionais foram moderadamente atenuados neste país. Desde o início da crise fiscal, no entanto, os investimentos públicos foram sendo reduzidos e a retração foi particularmente acentuada nas regiões mais desfavorecidas. Isto posto, e dado o evidente reforço da competição que caracteriza o tipo de economia que estamos adotando, como esperar que os desequilíbrios regionais não se agravem daqui por diante? Ou será que a brutal intensificação da seleção do mais apto, induzida pelas novas condições, poderá ser, no tempo e na escala adequados, compensada pela expansão das chamadas políticas sociais? O noticiário recente sobre o tema parece indicar que não.

Na medida em que se caminhe nesta direção, aliás, começa a ficar evidente que, na prática, as responsabilidades pelas consequências das decisões tomadas por aqueles que comandam os processos produtivos têm que ser, em alguma medida, compartilhadas pela sociedade. A discussão da estratégia industrial, nestes termos, poderá, esperamos, romper o presente isolamento dos produtores neste país, aos quais vêm sendo cegamente cobrada a mera e individual adaptação às novas circunstâncias.

Como esperar, por fim, que alcancemos padrões de competitividade suficientes para intensificar as exportações - em correspondência com a desejável ampliação das importações - se, por toda parte, este objetivo vem sendo buscado mediante a busca de escala, o que requer, no mínimo, dinheiro barato de um lado, e a diferenciação e o enobrecimento de produtos com a intensificação dos gastos de pesquisa e desenvolvimento do outro? Em termos comparativos internacionais, é patentemente claro que não se terá neste país, nas atuais circunstâncias, e até onde a vista alcança, seja crédito barato, seja a realização de gastos em pesquisa em montantes semelhantes aos praticados por muitos de nossos competidores.

Aliás, dadas mais uma vez as mudanças de preços relativos recentemente ocorridas, é natural prever-se, daqui em diante, que as empresas direcionem-se crescentemente para atividades menos expostas à competição externa - fenômeno já nitidamente constatado na Argentina e iniciado com grande vigor no Brasil. Em tais condições, como não perceber que caminhamos em direção à vulnerabilidade do balanço de pagamentos?

O surgimento ou agravamento dos problemas que acabam de ser assinalados tendem a acarretar respostas e conseqüências que podem assim ser sintetizadas. Primeiramente, fustigado por críticas e pressões, naturais numa sociedade aberta, o governo recorreria, crescentemente, às chamadas políticas compensatórias. Por outro lado, o agravamento das dificuldades, tenderia a comprometer a confiança ou a percepção de insustentabilidade da rota recentemente adquirida pela economia.

Quanto às políticas compensatórias, a sua multiplicação, além do inexorável custo fiscal, introduz notória inconsistência num modelo que se pretende distante do arbítrio e do favorecimento de setores e interesses. E isto já está ocorrendo, sob a forma de programas especiais destinados a salvaguardar atividades, as mais ameaçadas, ou as mais capazes de fazer-se ouvir. De forma genérica e, possivelmente, mais casuística, isto também já vem ocorrendo, a partir de políticas, duvidosas em muitos casos, praticadas por Estados e municípios.

Quanto ao comprometimento da confiança na nova economia, suas mais evidentes e deletérias conseqüências consistem no rebaixamento do retorno esperado dos investimentos e na manutenção de um elevado risco Brasil - ao qual cabe definir o patamar mínimo de custo dos financiamentos de longo prazo.

Em tais condições, e não cabendo ao governo alavancar o crescimento; não tendo as exportações o dinamismo necessário para puxar a economia e permanecendo os consumidores sob a ameaça implícita do desemprego, é difícil imaginar de onde possa provir a energia capaz de alimentar o crescimento vigoroso da nova economia.

No nosso entender, carente de fatores ditos autônomos de expansão, o crescimento na economia em implantação deve ter por base um círculo virtuoso que teria por ponto de partida, justamente, a confiança na nova ordem. A ela caberia estimular os investidores potenciais, e reduzir o custo do endividamento. Dos investimentos daí resultantes proviria o crescimento que, por sua vez, distenderia tensões e realimentaria a confiança.

Como resgatar a confiança

As advertências anteriormente feitas, assinalam que diversos motivos atuam no sentido de abalar a confiança, ponto de partida da cadeia benigna que sustentaria o crescimento. É, pois, sobre este elemento, a confiabilidade, que deveríamos tentar atuar. Para tanto, infelizmente, não basta estabilizar a moeda. É preciso, além disso, admitir a possibilidade e preparar-se para enfrentar as surpresas adversas anteriormente apontadas - e que já começam, sem dúvida, a se materializar. Mas o comprometimento de diferentes grupos sociais não pode se realizar a partir de fatos consumados e sob a forma de concessões. Isto é demasiado caro e obviamente acarreta crescente inconsistência. É preciso, em resumo e sobretudo, que os produtores não sejam, isolados e acuados, como no presente momento, que em muitos casos se encontram como os únicos responsáveis por decisões que definem a sorte de numerosos indivíduos, de regiões, da economia e da sociedade.

A indústria foi, até 1980, reconhecidamente, o motor de um crescimento internacionalmente notável deste país. Na década seguinte, permaneceu praticamente estagnada, concentrando seus esforços na tentativa de sobreviver à turbulência macroeconômica. Atualmente, há que reconhecer, se for levada a decidir, mais uma vez, numa perspectiva de mera sobrevivência individual, será levada a opções que não contribuirão, devidamente, para a transição da estabilidade para o crescimento sustentável. Ela necessita de algo além dos preços de mercado, para decidir. Não nos referimos obviamente a recursos do pobre Tesouro Nacional, e sim à definição conjunta de rumos e ao compartilhamento de responsabilidades.

A indústria não é nem oposição política nem adversária da estabilização, da abertura comercial e financeira, em suma da nova economia, porque está ciente que sua pujança será a garantia do sucesso e, portanto, suas ponderações quanto aos ajustes de rumo e das variáveis operacionais do plano econômico devem ser encaradas como parceria na construção de um país que, além de estável, seja próspero.

IEDI

BASES PARA A ELABORAÇÃO DE UM PROJETO NACIONAL

PAULO GUILHERME AGUIAR CUNHA
Junho de 1997

Resumo

As bases para a elaboração de um projeto nacional, sem dúvida, remetem a algo complexo: um verdadeiro desafio. Sobretudo porque o Brasil tornou-se refém do presente, do dia a dia das decisões do mercado, sem visão prospectiva, sem afirmações contundentes sobre o que queremos ser, onde queremos chegar e de que forma.

Contudo, é importante destacar que existem alternativas. A proposta a ser apresentada nesse trabalho tem a produção como centro do projeto nacional. Vale lembrar que é devido ao fato da produção ter deixado de ser o centro desse projeto que o país andou para trás, perdeu espaço na economia internacional.

Desafortunadamente, no governo Collor, a produção foi considerada a causa dos males deste país, classificada pelo presidente como “produtora de carroças”. A punição viria pela forma irresponsável como foi feita a abertura abrupta e sem exigência de compromissos com o desenvolvimento do Brasil. No governo atual, por outro lado, a produção ainda não entrou na agenda das prioridades nacionais. Provavelmente por conta disso, não se ouviu falar em industrialização, em fortalecimento da indústria brasileira, logo quando mais se precisa, dada a globalização da economia mundial.

A própria forma como está sendo feita a estabilização da economia evidencia o pouco interesse em ter a produção como centro do projeto de desenvolvimento. Em suma: a indústria foi e, pior, está sendo negligenciada.

A combinação de instrumentos macroeconômicos, em dosagem exagerada, é a principal causa da perda de competitividade da empresa nacional, até porque aumentam desmesuradamente os custos Brasil. O que dizer das taxas de juros astronômicas que impedem a oferta de capital barato para as empresas nacionais? Ou do câmbio valorizado que empurra a relação câmbio/salário para níveis dos países desenvolvidos? Assim, ao dizer que a causa da perda de competitividade se deve à combinação dos aludidos instrumentos quero contestar com veemência os que apregoam que a incapacidade de competir da indústria nacional é fruto apenas de suas mazelas. Uma demonstração inequívoca do excesso é a própria valorização do câmbio que levou o real a valer mais do que o dólar norte-americano (R\$ 0,82 por US\$ 1.00).

Porém, nunca admitirão que exageraram na dosagem dos referidos instrumentos. Pois volto a afirmar que é essa dosagem demasiada é a principal causa, hoje, da falta de competitividade da indústria nacional. Com efeito, mesmo que competitivas em outros tempos, muitas empresas nacionais, símbolos da etapa mais frutuosa de nossa industrialização, dificilmente escaparão.

Não se trata de negar a importância da estabilização, porém em termos do que deveria ser essa política de estabilização, seria recomendável um equilíbrio na dosagem dos instrumentos, em níveis bem diferentes dos atuais. É possível e necessária a combinação equilibrada de meios que permitam o aumento dos investimentos estrangeiros produtivos e das empresas nacionais, sem prejuízo do combate à inflação.

A produção nacional deve ser um dos principais objetivos de um projeto de desenvolvimento coerente, pois somente com o seu crescimento será possível o aumento do emprego – vale lembrar que não há emprego sem empresa – e do nível de renda e, conseqüentemente, contar com maior justiça social, por meio de melhor distribuição da renda.

Projeto nacional

O tema que me é dado apresentar representa um desafio intelectual de grande envergadura. Discursar sobre as “Bases para a elaboração de um Projeto Nacional” não é tarefa fácil, principalmente quando o país em foco é o Brasil, país de enorme complexidade. Por outro lado, é um desafio do qual nenhum brasileiro comprometido com os destinos deste país pode furtar-se a enfrentar, ainda mais num momento tão decisivo para os destinos da economia brasileira, particularmente do seu setor produtivo.

Aspecto importante está no fato de termos deixado de valorizar a discussão de planos, de ideias sobre o que deve ser o Brasil. O Brasil tornou-se refém do presente, do dia a dia das decisões do mercado, sem visão prospectiva, sem afirmações contundentes sobre o que queremos ser, onde queremos chegar e de que forma. Infelizmente, há muito tempo o Brasil não discute mais o Brasil. Optou-se pelo mais fácil, por lançar mão do *prêt-à-porter*. Por outro lado, não são poucos os que querem nos fazer crer que não há alternativas. E assim vamos caminhando, sem polêmicas, sem questionamentos ao discurso dominante, sobretudo naquilo que é a essência da sua mensagem: fazer acreditar que a parcela do mundo que mais progride é a que deixa a assignação dos recursos da economia por conta exclusiva do setor privado.

Em vista disso, para começar, gostaria de enfatizar que existem alternativas. Quero destacar a que tem a produção como centro do projeto nacional que iremos discutir. Vale relembrar que é devido ao fato da produção ter deixado de ser o centro desse projeto que o país andou para trás, perdeu espaço na economia internacional. Com efeito, a década de 80 foi marcada pelo curto prazo, pelo imediatismo ditado pela especulação financeira. Depois, no Governo Collor, a produção foi considerada a causa dos males deste país, classificado pelo Presidente como “produtor de carroças”. A punição viria pela forma irresponsável como foi feita a abertura da economia. No Governo atual, por sua vez, a produção ainda não entrou na agenda das prioridades nacionais. Temo que não entre tão cedo. Em síntese, há mais de 15 anos a produção deixou de ser o centro de um projeto nacional de desenvolvimento.

Um pouco do meu ceticismo, de achar que a produção não voltará a ser tão cedo o centro desse projeto, é função de várias evidências. A indústria, por exemplo, não está entre as prioridades. Já não estava entre as cinco prioridades do programa do Governo. Independente disso, não se ouve falar em industrialização, em fortalecimento da indústria brasileira, logo quando mais se precisa, dada a globalização da economia. A não ser premido pelas circunstâncias, em casos extremos como o da ameaça de crise no balanço do pagamento e depois de grandes

estragos causados em determinado segmento pela concorrência desleal, agiu o governo em apoio a certos setores. No mais, a indústria está jogada à sua própria sorte.

A própria forma como está sendo feita a estabilização da economia evidencia o pouco interesse em ter a produção como centro do projeto de desenvolvimento. Como se sabe, a estabilização está estruturada em cima dos seguintes instrumentos: baixa ou nenhuma proteção tarifária e ausência de proteção não-tarifária em relação aos produtos importados; elevadas taxas de juros, entre as maiores do mundo; e câmbio sobrevalorizado. Ora, a combinação desses instrumentos, na dosagem em que os mesmos foram e vêm sendo empregados desde a entrada em vigor do Plano Real, é perversa para com a produção, colocando-a, no mínimo, na defensiva. Na realidade, é a combinação explosiva desses instrumentos a principal causa da perda de competitividade da empresa nacional, até porque aumenta desmesuradamente o custo Brasil. O que dizer das taxas de juros astronômicas que impedem a oferta de capital barato para as empresas nacionais? Ou do câmbio valorizado que empurra a relação câmbio/salário para níveis dos países desenvolvidos? Assim, ao dizer que a causa da perda de competitividade se deve à combinação dos aludidos instrumentos quero contestar com veemência os que apregoam que a incapacidade de competir da indústria nacional é fruto apenas de suas mazelas.

Trago à baila um exemplo, entre tantos outros, da combinação exagerada de alguns dos referidos instrumentos: por volta de setembro/outubro de 1994, reduziram-se as tarifas aduaneiras que, um pouco antes, já haviam sido reduzidas, e ao mesmo tempo valorizou-se o câmbio ao extremo, chegando cada dólar norte-americano a valer R\$ 0,82. Não havia razão para tamanho exagero se o resultado do combate à inflação, como ressaltam economistas das mais variadas correntes de pensamento, seria certamente o mesmo com um câmbio menos valorizado. Fruto disso tudo: entre dezembro de 1993 e dezembro de 1995, as importações explodiram, duplicaram, chegaram a quase US\$ 50 bilhões no ano passado. De posse desse número, não se pode descartar a ideia de que ao perseguir a estabilização estavam alguns dos formuladores e operadores do Plano Real querendo também o crescimento rápido das importações. Vale lembrar que um ou outro chegava a explicitar a necessidade do país passar a ter déficits comerciais de 3% do PIB, algo como quase US\$ 20 bilhões. O fracasso do México foi a nossa salvação.

Com tamanho aumento das importações em tão pouco tempo, a desindustrialização aflorou naturalmente. Mas, a respeito disso alguns dos formuladores e operadores desse Plano têm um discurso pronto, bem ao estilo dos quem tem pouco apreço pela produção. Assim é que toda vez que uma empresa nacional acaba ou vende o seu controle para um grupo estrangeiro alegam que o que faltava era competência para competir. Quando procuram sofisticar a análise, têm a coragem de dizer que a incapacidade para competir advém do fato das empresas

nacionais serem, em sua maioria, empresas familiares. Como estou convencido de que não se trata de má fé, julgo que, no mínimo, estão esquecidos do que é a estrutura de capital das empresas japonesas, coreanas (os *chaebols* são grupos familiares) e taiwanesas. Em vista disso tudo, não acredito que venham a fazer o *mea culpa*. Nunca vão admitir que exageraram na dosagem da combinação dos referidos instrumentos. Pois volto a afirmar que é essa dosagem excessiva a principal causa, hoje, da falta de competitividade da indústria nacional. Com ela, a indústria nacional não poderá sequer fazer os investimentos que precisa para manter-se em pé. Consequentemente, considerando o posicionamento de alguns desses formuladores e operadores do Plano Real, ao olhar para frente é fácil antever uma grande mortandade de empresas ou a venda de muitas delas para grupos estrangeiros. Muitas empresas nacionais, símbolos da etapa mais frutuosa de nossa industrialização, dificilmente escaparão. Também muitas que investem em tecnologia e que fizeram há muito tempo a sua inserção internacional, quando ainda não se discutia a globalização da economia. É bom ter presente que a maioria das cadeias produtivas já estão ocas, foi embora o miolo, formado por pequenos e médios fornecedores.

Abro um parêntesis, para não deixar dúvidas de que sou um defensor ardoroso da estabilização. Tampouco questiono os instrumentos utilizados, mas como estão sendo utilizados. Como empresário sei muito bem o que significou para a empresa brasileira a convivência com inflação alta.

Produção e estabilização

Neste ponto, retomo a afirmação que fiz, de que há alternativas, tendo a produção como centro de um projeto de desenvolvimento. De pronto, cabe saber: é possível conciliar produção com estabilização? Em outros termos, é possível ter estabilização valorizando a produção, sendo a estabilização um meio e não um fim em si mesmo? Responderia que sim, sem nenhum temor. Em termos do que deveria ser essa política de estabilização, seria recomendável um equilíbrio na dosagem dos instrumentos, em níveis bem diferentes dos atuais. Assim, seriam desejáveis juros mais baixos, câmbio tendendo à neutralidade e ao equilíbrio com as tarifas aduaneiras. É com essa combinação que aumentarão os investimentos estrangeiros produtivos e das empresas nacionais, sem prejuízo do combate à inflação. A realidade aponta para este caminho. Não há mistério. Caso contrário, quando se quiser apoiar algum setor será por meio de medidas compensatórias de custo muito elevado.

Um bom exemplo é o da indústria automobilística: fala-se em reinvestir e de novas marcas quererem instalar-se no Brasil justamente porque neste setor a tarifa aduaneira aumentou acentuadamente para compensar a valorização cambial, sem falar de outros incentivos que lhe foram concedidos. Seguramente, ainda que seja muito bom ouvir falar em investimentos nesse setor, não é este o caminho que se deve trilhar para se alcançar esse objetivo, até porque algumas das medidas tomadas sinalizam um retrocesso em matéria de política industrial. Fica aqui o alerta de que, a continuar essa política de estabilização, o país será obrigado a lançar mão de instrumentos compensatórios que são contraditórios com a própria estabilização, uma vez que, entre outras coisas, agravam o ajuste das contas públicas. E vejam que são os pretendentes a detentores do monopólio da modernidade que patrocinaram essas medidas.

O que se quer é uma política de estabilização com o equilíbrio ao qual me referi, que não aumentem os custos do ajuste, junto, no caso da indústria, com uma política industrial ativa, afirmativa sobre onde se quer chegar. Uma política de industrialização para valer. Enfim, uma política que permita à indústria fazer uma inserção internacional pró-ativa e não como está sendo feita, de forma passiva, que acaba gerando a substituição da produção local por importações. Com a globalização da economia, a inserção internacional tem que ser inquestionavelmente pró-ativa, a exemplo do que fazem os países em industrialização da Ásia. Tenho dito que a globalização é uma grande tempestade, e que com a atual estratégia industrial o Brasil não poderia ser candidato a tigre, nem mesmo a gato, quando muito à borboleta na tempestade. Nós e o restante da América Latina que, também, nem de longe persegue uma inserção internacional do tipo adotada no Sudeste da Ásia. Aliás, não é por outra razão que Brasil e América Latina adotam, para a estabilização de suas respectivas economias, os mesmos instrumentos, em dosagens semelhantes -- a não ser Chile e México, este depois da crise - os demais apresentam forte valorização cambial, taxas de juros elevadas e tarifas aduaneiras baixas ou nulas.

Para não ser uma borboleta na tempestade, é indispensável recolocar a produção como parte central de um projeto nacional. Tê-la como um dos principais objetivos, certos de que somente com o seu crescimento será possível o aumento do emprego – vale lembrar que não há emprego sem empresa – e do nível de renda e, conseqüentemente, contar com maior justiça social, através de melhor distribuição da renda. Coincidentemente, o país pôs de lado a discussão sobre distribuição de renda, quando a produção deixou de ser vista como central para o desenvolvimento nacional.

Tendo a produção como um dos objetivos centrais, os pontos imprescindíveis que deveriam compor as bases de um projeto nacional, tendo em vista uma inserção internacional pró-ativa, são os seguintes:

- Proteção ao mercado interno de forma adequada, ao ponto de, por um lado, ter as empresas nacionais sob pressão competitiva e, por outro, evitar a todo custo perdas por concorrência desleal;
- Luta agressiva pela conquista de market share internacional valendo-se para tanto de estratégias de apoio às exportações e de outras pertinentes, como por exemplo, ao investimento de empresas nacionais no exterior;
- Aumento exponencial do esforço no campo tecnológico;
- Colocação da educação em primeiro lugar - até porque sem ela, do ponto de vista da produção, não será possível sequer lidar com as tecnologias do conhecimento;
- Valorização do incremento da poupança nacional, para que se diminua o custo do capital e tenha-se um crescimento sustentável da produção e
- Por último, mas não menos importante, promover uma melhor distribuição regional da produção.

Para mim, com o objetivo definido, respaldado por esses pontos, se teria um bom começo, para discussão, de um projeto nacional.

Uma rápida olhadela nesse conjunto de pontos mostra o quanto tem de ser feito. São mais de 15 anos em que o país não deu quase nenhuma atenção à produção. Não é demais repetir que só é possível enfrentar o processo de globalização da economia com muita determinação e calçado em estratégias sofisticadas de inserção internacional em torno dos pontos relacionados.

A Política externa

A consciência sobre o que é o processo de globalização da economia é importante para que o projeto seja realista. Neste sentido, as ressalvas do professor de Economia da Universidade de Stanford, Paul Krugman, nos lembram que as nações não competem entre si como empresas. Mais extremado, ele classifica a internacionalização da economia como uma besteira e pede para que, no mínimo, sejamos mais cautelosos e não nos precipitemos em julgar esse processo como uma panaceia. Entretanto, temos de atentar para algumas formas pelas quais o processo de globalização se manifesta. Uma delas é por meio da concentração de capital, mostrando um movimento de oligopolização em todos os setores da economia. Destaco outra que, ao contrário da anterior, marca como reação a ela sem, no entanto, se antepor. Tem a ver com a formação de blocos regionais, como o Mercosul.

Dito isso, me preocuparei em discutir as estratégias que devem representar os desdobramentos dos pontos que, a meu juízo, deveriam compor as bases de um projeto nacional. Faço isso com humildade, sem a pretensão de esgotar o tema. Começando pela proteção adequada ao mercado interno. No afã de punir a “indústria fabricante de carroças” e assumindo uma postura de liberal, da era da Sra. Thatcher, já há muito enterrada, o Governo Collor deu início à abertura da economia. O discurso tendencioso, logo assumido por boa parte da mídia, bastante festejado pelos vencidos de 50, pela aliança entre a burguesia nascente e o Estado, estava longe da racionalidade que um mundo complexo como o da globalização da economia pede.

De início, acenava para o consumidor com o melhor dos mundos, esquecendo-se que o consumidor, para ter este status, tem que ter emprego. Fez-se a abertura irresponsável a que me referi. Um dos resultados: mais de 600 mil empregos, na indústria, em São Paulo, foram perdidos, entre 1990 e 1993. Os resultados que os defensores dessa política gostam de mostrar são duvidosos, como por exemplo, o do aumento descomunal da produtividade. Ora, a produtividade - medida pela relação produção por trabalhador, aumentou muito mais por conta da desverticalização da produção e da substituição desta por importados, do que pela introdução de novas técnicas ou de pesados investimentos na indústria.

Numa inserção internacional proativa, a proteção ao mercado interno faz-se necessária, embora tenha de ser bem diferente daquela que imperava antes do Governo Collor, em que despontava uma economia extremamente fechada. Falamos em pressão competitiva. É ela que deve ser a base da combinação entre abertura da economia e o aumento da competitividade das empresas. Como fazer isto? Pelo equilíbrio entre câmbio e tarifa aduaneira: o câmbio sendo neutro e a tarifa procurando ser um fiel da balança, refletindo no máximo uma proteção

justa, uma proteção que sirva, inclusive, para atrair investimentos. Duas observações com relação a este ponto. A primeira, de que não houve, ao contrário do que os formuladores da política econômica daquele Governo pretendiam, aumento de investimentos estrangeiros. Pelo simples fato de a tese defendida por eles ser, por princípio, equivocada, pois ninguém investe num país com fronteiras abertas e que, ao mesmo tempo, transmite a ideia da indústria não ser importante. A segunda, mais atual, de que os investimentos ora em profusão, mais do que atraídos pelo mercado, estão sendo atraídos pelo valor irrisório das empresas nacionais.

Adicionalmente, uma inserção internacional proativa pede políticas comercial e externa bem afinadas. O Brasil, de um lado, não pode ser ingênuo, a ponto de achar vantajoso não ter qualquer contencioso externo quando isto é inevitável, é da própria essência do comércio internacional. De outro, não pode negociar acordos regionais e internacionais fazendo apenas concessões.

Parte II

Significado e Alcance da Política Industrial

POLÍTICAS INDUSTRIAIS EM PAÍSES SELECIONADOS

JULIO GOMES DE ALMEIDA¹
Outubro de 1998

Resumo

O presente trabalho é uma contribuição do Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial – IEDI à decisiva questão da formulação e execução de políticas industriais. Nesse intento, procurou não apenas aprofundar o estudo do tema no Brasil, mas também ampliou o horizonte para indagar como experiências relevantes de países têm tratado a questão.

É muito importante esclarecer a concepção do termo políticas industriais, adotada nos trabalhos. Em consideração à crescente interação entre as políticas tipicamente industriais e as políticas tecnológica e de comércio exterior, adotou-se o critério de analisar em todos os países selecionados, e de forma individualizada, cada uma dessas três dimensões do que chamamos políticas de desenvolvimento industrial. É natural que cada país, segundo suas características e seu momento e a orientação dos seus formuladores de política, tenha ênfase distinta em cada uma dessas políticas. Os trabalhos procuraram não apenas respeitar essas particularidades, descrevendo-as

¹ Texto resumo de pesquisa sob o mesmo título da qual participaram Julio Gomes de Almeida, Alexander de Luca Weiss, Clésio Lourenço Xavier, Cristina Ribeiro Lemos, Daniel Keller de Almeida, Emerson Fernandes Marçal, Helena M. M. Lastres, Jorge Nogueira de Paiva Britto, José E. Cassiolato, José Maldonado, Marco A. Vargas, Maria Clara Couto Soares, Maria Cristina Penido de Freitas, Maria Tereza Duarte, Marina Honorio de Souza Szapiro, Maurício Mendonça Jorge, Mauro Lourenço de Andrade, Roberto Vermulm. No apoio administrativo e de processamento de dados e suporte de informática, participaram: Luzia Maziero Fernandes e Leo Steinmann.

segundo o grau de importância e abrangência atribuída a cada uma, como procurou ainda captar a maneira como elas se integram.

Por outro lado, têm sido cada vez maiores os cuidados dos países na criação do que vem sendo chamado “ambiente” propício ao desenvolvimento industrial. Por ambiente macroeconômico, não se entende uma certa orientação de política econômica, mas uma complexa interação entre setor público e setor privado e entre indústria e políticas macroeconômicas, que induzem ou não e com qual intensidade, o desenvolvimento industrial, entendido este nas três dimensões observadas acima. Cada um dos trabalhos referentes aos países estudados procurou detectar os processos históricos e as evidências que permitem caracterizar esse “ambiente” e apontar seus principais determinantes.

Em particular, os trabalhos procuraram avaliar a relevância, em cada caso, do setor empresarial na definição e execução de políticas. De resto, sendo este um tema relativamente aberto, os trabalhos, ora enfatizaram a orientação da política macroeconômica tendo em vista problemas macroeconômicos graves (crise no Japão e em países asiáticos, ocorrência de altos índices de desemprego, etc.) ou uma conjuntura particularmente favorável (EUA) ou ainda uma etapa especial (o momento da integração europeia e as consequências disto nas políticas dos países europeus analisados), ora privilegiaram certos condicionantes históricos, geopolíticos, ou de peculiar relevância atribuída ao desenvolvimento industrial nas políticas nacionais. De qualquer forma, os trabalhos em geral cobriram temas relativamente comuns para configurar o ambiente macroeconômico, além dos temas peculiares a cada país, quais sejam as políticas de emprego e salários, desregulamentação e privatização, política tributária e política de capital estrangeiro.

A conclusão geral dos estudos é que as políticas de desenvolvimento industrial, entendidas nos termos expostos acima foram e continuam sendo muito relevantes nos países desenvolvidos e, para as nações emergentes, são instrumentos para que o objetivo de desenvolvimento seja alcançado.

Economias industrializadas

Estados Unidos

No caso dos Estados Unidos duas características são evidentes. Em primeiro lugar, pratica-se política industrial, utilizando-se distintos instrumentos de estímulo e de proteção ao desenvolvimento industrial. De outra parte, há sintonia entre o que se pode considerar como política industrial e a política macroeconômica. Nesses termos a política macroeconômica tem como referência o desempenho produtivo da economia, assim como o desempenho produtivo – principalmente do setor industrial – conduz a mudanças em variáveis macroeconômicas que definem os contornos da política econômica mais geral.

Por exemplo, a redução do déficit orçamentário dos Estados Unidos foi viabilizada pela diminuição das demandas governamentais, dado o crescimento econômico e o arrefecimento dos índices de desemprego. Esse desempenho produtivo foi auxiliado, de outra parte, por políticas governamentais, abrangendo desde a flexibilização das relações de trabalho até a promoção do desenvolvimento tecnológico das empresas. Desta forma, os Estados Unidos têm conseguido nesta década de 90 combinar crescimento econômico, baixa inflação e menores índices de desemprego, distinguindo-se dos demais países da OCDE.

O bom desempenho econômico da economia e do setor industrial, em especial, criou condições favoráveis para um processo intenso de reestruturação patrimonial. As fusões e incorporações tornaram-se mais atrativas e estão constituindo-se em adequações da estrutura norte-americana para o enfrentamento da maior concorrência nos mercados globalizados. Vários aspectos da estrutura produtiva norte-americana estão mudando para tornar a indústria mais competitiva. Além da reestruturação patrimonial, existem indicações de que a constituição de alianças estratégicas entre empresas e de maior cooperação entre os agentes de uma mesma cadeia produtiva estão se multiplicando de forma acelerada. As empresas norte-americanas, principalmente a partir de 1991, ampliaram o número de alianças entre as elas e com companhias europeias.

Mas a cooperação também existe entre o setor público e o setor privado. Distintamente de outras economias desenvolvidas, no caso dos Estados Unidos as empresas públicas não são relevantes produtoras de bens industrializados. Isto, contudo, não significa que o Estado esteja ausente do desenvolvimento industrial. Pelo contrário, as instituições públicas definem suas estratégias em função da supremacia dos interesses nacionais e das empresas norte-a-

americanas. Por meio de uma atuação regulatória, o governo interage com o setor privado, tanto para adotar políticas defensivas em relação aos concorrentes estrangeiros, quanto no estabelecimento de regras que estimulam o desenvolvimento tecnológico e a acumulação do capital privado industrial. Nesse arranjo institucional, há espaço legítimo para a ação dos *lobbies*, que procuram junto aos poderes legislativo e executivo a adoção de medidas de regulação que mais lhe interessam.

As ações regulatórias definidas com base nesta perspectiva refletem certa “simbiose” dos interesses públicos e privados, estando tradicionalmente associadas às seguintes dimensões da política econômica: política comercial (no que se refere a barreiras tarifárias e não tarifárias de proteção à indústria); política externa (com o objetivo de proporcionar vantagens para os agentes econômicos internos); política militar (no que se refere à aquisição de armas e materiais); política tecnológica (no que se refere ao financiamento de pesquisas privadas com recursos públicos e vice-versa). Num outro aspecto referem-se às várias dimensões da política econômica que procuram definir determinados limites (ou restrições) para a conduta empresarial, podendo-se destacar: política de defesa da concorrência (ao impor limites ao processo de concentração de poder econômico e à adoção de práticas anti-competitivas); política de normatização (ao definir padrões mínimos de qualidade e segurança que devem ser atendidos pelos produtos lançados no mercado); política fiscal (ao definir não apenas as alíquotas e a sistemática de cobrança dos diferentes tributos, mas também um determinado sistema de incentivos que pode influenciar decisivamente os dispêndios empresariais). Por fim, cabe destaque à política de compras governamentais que garante espaço para a produção nacional, para as pequenas e médias empresas e para estimular o desenvolvimento tecnológico. Neste último aspecto, destaca-se a importância dos gastos públicos com a área militar e aeroespacial para o desenvolvimento tecnológico das empresas privadas norte-americanas.

Na realidade, nos Estados Unidos, tanto a política tecnológica quanto a política comercial constituem-se em campos específicos de uma política industrial. Mais do que isto, a política industrial norte-americana utiliza-se das políticas tecnológica e comercial, mas a elas não está limitada. Apesar de uma aparente falta de consistência das ações do Estado no campo do desenvolvimento industrial, é possível encontrar-se uma racionalidade que se define de fato. Entre as tendências da nova orientação norte-americana da política industrial e tecnológica podem ser citadas as seguintes:

- Uma mudança paulatina de ênfase do desenvolvimento de tecnologias militares e espaciais no sentido do desenvolvimento de tecnologias que sirvam de suporte para a elevação da competitividade industrial;

- Uma evolução organizacional das empresas norte-americanas que aponta para a redução do nível de integração das empresas e para a importância crescente atribuída a múltiplas formas de alianças e práticas cooperativas entre agentes;
- A crescente codificação das linhas básicas de ação da política industrial e tecnológica, observando-se o redirecionamento de uma ênfase quase que exclusiva na geração de novas tecnologias no sentido da construção do suporte necessário ao processo de “difusão tecnológica”;
- Declínio da importância atribuída ao esforço de defesa como *driving force* da política tecnológica, observando-se, simultaneamente, uma tendência dos laboratórios governamentais reverem suas “missões” e a iniciarem processos de *downsizing*;
- A perda relativa de autonomia das universidades como centros geradores de conhecimentos, observando-se um redirecionamento para *useful knowledge* e para a prestação de um suporte tecnológico indutor dos processos de difusão. Apesar destas mudanças, observa-se que a ênfase atribuída à realização de pesquisas básicas continua presente no escopo das ações de política de Ciências & Tecnologia (C&T);
- A sofisticação crescente dos serviços técnicos e tecnológicos que devem estar à disposição das pequenas e médias empresas, de modo a permitir um fortalecimento da competitividade destas empresas, seja para penetrar mais agressivamente em mercados externos, seja para responder aos desafios impostos por uma concorrência que se acirra no mercado interno;
- A intensificação do processo de cooperação internacional, o que possibilita o acesso a *facilities* só disponíveis no exterior e a “internacionalização” de determinadas etapas do processo de pesquisa.

Entre os principais instrumentos da política tecnológica destacam-se a participação do governo no financiamento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), entre 50% e 70% – que é predominantemente realizada pelo setor privado – e a importância dos gastos militares no orçamento federal de P&D. Como consequência, os recursos públicos federais assumem uma importância fundamental no financiamento de atividades inovadoras em setores intensivos em tecnologia. Nos setores de equipamentos de comunicações, componentes eletrônicos e no complexo aeronáutico, a participação do governo federal é bastante superior à média do setor industrial. Mesmo em setores não diretamente intensivos em tecnologia, mas que são

importantes para a economia norte-americana, como equipamentos de transporte (inclusive a indústria automobilística), o apoio de recursos do governo federal no financiamento de uma parcela da P&D do setor privado tem sido expressivo.

O financiamento governamental à atividade de P&D é fundamental para as empresas norte-americanas, porque a sua estrutura de financiamento está muito baseada no mercado de ações, reavaliando-se constantemente as estratégias empresariais. Desta forma, muitas vezes, as decisões de mais longo prazo e risco são preteridas com receio da avaliação do mercado acionário, que privilegia a rentabilidade no curto prazo.

Além do volume de recursos aplicados com a atividade de P&D, é importante ressaltar que o governo mantém certa estabilidade no montante desses recursos, o que viabiliza a adoção de programas de maior prazo. Adicionalmente, é concedido o incentivo fiscal para as atividades de P&D.

Mais recentemente, o governo tem reduzido os gastos com a área militar, mas essa ainda absorve parcela significativa das atividades de P&D. Por outro lado, as pressões sobre o governo têm demandado maiores resultados de curto prazo dos volumes de recursos aplicados no desenvolvimento tecnológico, o que, por sua vez, induziu à maior adoção de programas de difusão de tecnologias. Assim, as pequenas e médias empresas também têm se apropriado de ganhos do avanço do conhecimento, aumentando o padrão tecnológico médio da indústria norte-americana e ampliando a sua força competitiva diante dos principais países desenvolvidos.

No campo da política comercial, os Estados Unidos têm se dedicado com maior prioridade ao estabelecimento de acordos bilaterais e à consolidação de acordos de livre comércio no âmbito regional, nos quais são definidas regras de proteção comercial à economia norte-americana com base no princípio da reciprocidade total. Segundo estimativas, entre a primeira e a segunda metade da década de 80, a parcela do total das importações sujeitas a algum tipo de barreira não tarifária aumentou de 12% para 21%. Tais barreiras são o principal instrumento da política comercial dos Estados Unidos. Assim, os mecanismos utilizados para restringir importações são diferentes e menos transparentes daqueles tradicionalmente mencionados, como tarifas de importações e cotas. As barreiras não tarifárias mobilizadas (NTBs) referem-se, basicamente, a restrições voluntárias a exportações (VERs), arranjos para repartição do mercado, medidas *antidumping* e imposição de taxas e códigos de salvaguarda.

Dentre as principais barreiras não-tarifárias norte-americanas pode-se destacar:

Seção 201: baseia-se no estabelecimento de uma proteção temporária – na forma de restrições ao comércio – a indústrias desfavoravelmente afetadas pela concorrência de produtos importados, mesmo que estes não incorporem qualquer tipo de subsídio que facilite a sua colocação no mercado americano. Este tipo de proteção pode ser estabelecido em função de declínio de vendas, produção, lucros e emprego, a partir de petições formuladas por firmas individuais, associações empresariais, sindicatos e diversos órgãos do governo (*US Trade Representative, House Ways and Means Committee, Senate Finance Committee*). As petições de proteção são avaliadas pela *International Trade Commission* (ITC), que recomenda alguma linha de ação para a Presidência. O *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 fortaleceu a abrangência da seção 201, ao criar a possibilidade de proteção em função da perda de *market-share* por empresas norte-americanas em indústrias específicas.

Seção 301: envolve a regulamentação de ações especificamente para contrarrestar práticas discriminatórias implementadas por outros países contra produtos ou empresas norte-americanas. Neste sentido, o *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 delegou autoridade ao *US Trade Representative* (USTR) para adotar medidas neste sentido, que podem envolver medidas tomadas por outros países que violam acordos internacionais de comércio, como também ações de outros governos que toleram medidas anti-competitivas no plano doméstico e que resultam em restrições a compras de produtos norte-americanos. Medidas adotadas por governos de outros países no intuito de fornecer assistência a empresas ou indústrias locais visando dotá-las de maior competitividade internacional também podem ser combatidas como discriminatórias por meio deste tipo de regulamentação. Mais recentemente, esta seção foi ajustada (gerando a denominada *Super 301*), de maneira a contemplar os seguintes aspectos: (i) realização de consultas à USTR visando designar países que mantêm barreiras comerciais numerosas contra produtos norte-americanos; (ii) estabelecimento de um cronograma rigoroso de negociações visando permitir a eliminação destas barreiras; (iii) implementação de retaliação que pode chegar a um acréscimo de 100% em termos das tarifas *ad valorem* de importação sobre produtos importados daqueles países. Além disso, a autoridade para definir o caráter discriminatório de medidas contra produtos norte-americanos foi transferida da Presidência para o USTR, o que tendeu a reforçar o caráter protecionista das medidas adotadas.

Seção 701 e 731: A seção 701 emendada ao *Tariff Act* de 1930 autoriza o Departamento de Comércio a examinar reclamações contra importações que tenham recebido subsídios na produção ou exportação de governos do exterior, enquanto a seção 731 do *Antidumping Act* de 1921 o autoriza a investigar reclamações quanto a práticas de *dumping* realizadas por empresas que exportam para os EUA. Sobre estas importações podem incidir tarifas adicionais que compensem as práticas de competição predatória. As solicitações para a imposição de penalidades desta natureza são encaminhadas por firmas, associações empresariais, sindicatos ou pelo próprio Departamento de Comércio. Uma vez feito o pedido, o *International Trade Administration* (ITA) do Departamento de Comércio, se encarrega de verificar se as importações foram, de fato, subsidiadas, enquanto a *International Trade Commission* (ITC) investiga se a indústria doméstica foi efetivamente afetada pelas práticas predatórias adotadas. Cabe ressaltar que até 1980 os pedidos eram avaliados pelo Departamento do Tesouro. A transferência da tarefa para o Departamento de Comércio foi justificada pelo fato do Departamento do Tesouro ser excessivamente sensível aos interesses de consumidores e importadores, em detrimento dos interesses dos produtores domésticos.

No período mais recente, vêm sendo adotadas medidas específicas de suporte ao esforço exportador das empresas. A concessão de estímulos ao esforço exportador está contemplada na agenda de medidas implementadas pelo atual governo. Avaliações governamentais que fundamentam a concessão destes estímulos indicam que para cada US\$ 1 bilhão de produtos ou serviços americanos comercializados no exterior, são criados 20.000 novos empregos internamente. Neste sentido, destaca-se também a criação de escritórios (*one-stop shops*) de apoio técnico, mercadológico e financeiro a grupos de exportadores locais. Além disso, o governo vem reduzindo os controles existentes sobre exportações de determinados produtos de alta tecnologia, como supercomputadores e produtos de telecomunicações.

Japão

O estudo das políticas deste país, que é o grande fenômeno de desenvolvimento industrial no após guerra, destacou três níveis de desenvolvimento e das relações público-privado na formulação e execução de políticas industriais: o nível da empresa, o nível do grupo empresarial e das associações empresariais e o nível das políticas governamentais, com destaque para o seu principal condutor, o MITI. Em cada um deles procura-se apontar as possíveis vantagens japonesas e o papel das políticas implementadas.

A estrutura de gestão da empresa japonesa, onde a integração das diferentes funções (pesquisa, engenharia, produção, administração, marketing, etc.) e a simultaneidade da execução das mesmas são características principais, tem sido reconhecida como fundamental para o desenvolvimento da empresa e sua capacidade de absorver inovações. Esta é a base do processo de aprendizado coletivo, dos incentivos e maior comprometimento dos trabalhadores com as metas da empresa, da aceleração do processo de realimentação e da maior flexibilidade de adaptação da empresa.

Este sistema integrado é visto como consequência natural do esforço japonês para emparelhar com as demais economias desenvolvidas do mundo, que resultou particularmente na difusão do uso de engenharia reversa nos anos 50 e 60. Na discussão das bases desse sistema destacam-se as particularidades da engenharia social – fundada em relações de hierarquia e princípios de solidariedade coletiva – que caracteriza, em particular, as grandes empresas japonesas. Como exemplo, a adoção do sistema de emprego vitalício, da rotatividade de tarefas e dos métodos de treinamento e avaliação de acordo com a contribuição coletiva (ao invés de individual) são considerados como importantes fatores que facilitam a integração de funções dentro das empresas.

Um ponto destacado no estudo da política industrial no Japão é que nenhuma das grandes conquistas obtidas pelas empresas com esse sistema teria sido possível sem as mudanças relacionadas particularmente ao sistema educacional e ao treinamento da mão de obra. A combinação de um alto nível de educação com treinamento e retreinamento prático dentro da empresa é a base da flexibilidade e adaptabilidade e dos altos padrões de qualidade.

Dentre os muitos ângulos que compõem o complexo sistema japonês das relações setor público-empresas e indústria-economia como um todo, este ponto em torno da educação e do treinamento e seu significado ao nível microeconômico, é o primeiro a ser destacado.

No plano tecnológico, com os mercados mudando de forma cada vez mais dinâmica e os objetivos de capacitação tecnológica e produtiva tornando-se cada vez mais temporários e transitórios, as empresas mais bem sucedidas passam a ser aquelas que conseguem selecionar e desenvolver competências naquelas tecnologias, componentes e produtos genéricos que contribuem para a competitividade de uma ampla gama de produtos finais (e não buscam mais simplesmente a especialização em produtos e processos específicos). Para muitos autores, o estilo de administração japonês parece melhor adaptado que o de seus competidores para identificar, desenvolver e explorar as competências tecnológicas e produtos nucleares porque facilitam: (i) a fusão de competências nucleares para obter novas tecnologias; e (ii) o uso de arranjos de colaboração e de alianças estratégicas para multiplicar os recursos internos, objetivando acumular um leque maior de competências.

De forma semelhante, alguns autores vêm argumentando que as empresas japonesas tornaram-se extremamente bem sucedidas no cenário competitivo dos anos 70 e 80, devido à sua capacidade em captar informações estratégicas, criar novos conhecimentos e renovar competências, explorando, assim, ao máximo os processos de interconexão e colaboração.

A essas características ao nível da empresa e de sua organização, cabe agregar as características de um nível intermediário. A existência de uma forte teia de relacionamentos de longo prazo aliada à extensiva troca de experiências e de informação entre empresas da mesma cadeia produtiva são as principais características do estilo japonês.

Os *keiretsu*, a peculiar forma de organização empresarial japonesa, são vistos como uma forma flexível, estável e competitiva de organização industrial, permitindo às empresas explorarem as vantagens da colaboração. Além de organizarem as relações entre empresas de setores e atividades distintos, atuam como uma instância coordenadora, por englobarem o sistema de controle acionário recíproco, diretorias cruzadas, processos de consultas recíprocas e relações cruzadas de compra e venda de insumos.

Resumidamente, tal sistema de controle acionário recíproco praticado por empresas japonesas, bancos, instituições de seguridade e outras, na forma dos *keiretsu* possui importante influência:

- Na promoção do relacionamento e comprometimento entre as empresas responsáveis por produzir e comercializar o produto final, os numerosos fornecedores de partes, componentes, equipamentos e materiais;

- Na delicada combinação de competição e colaboração, que é vista como uma das particularidades mais interessantes do sistema japonês de desenvolvimento industrial e de inovação;
- Na relação entre o lado produtivo e o financeiro, dando acesso aos capitais para financiamento de investimentos e inovações;
- Na capacidade de adaptação das empresas a ambientes submetidos a constante turbulência econômica; e, particularmente, atuando como uma espécie de capa protetora de todo o sistema.

O estabelecimento de associações industriais japonesas também compõe esse nível intermediário e tem sido considerado como vital no processo de interligação industrial. Tais associações têm funcionado como elos de comunicação para quase todas as empresas privadas e, portanto, têm facilitado enormemente suas interações e seus fluxos de informação.

Em um terceiro nível, das relações macroeconômicas, é comum se destacar o “Estado desenvolvimentista” no Japão (contrastando com o “Estado regulatório” norte-americano) e o intenso nível de colaboração entre a burocracia estatal e as empresas. Também importante é que o Estado promove contínua adaptação e redefinição de políticas para acompanhar os requerimentos do crescimento industrial.

Durante a última década, os estudos divergiram na interpretação da importância da política industrial no sucesso industrial japonês, em particular, sobre a participação do MITI, o poderoso Ministério da Indústria e Comércio Exterior: entre aqueles que insistiam na importância da intervenção governamental, reputando a ela papel fundamental e aqueles que contradiziam tal tese, muitos focalizando a análise setorial para apontar falhas específicas do “Estado desenvolvimentista” em desempenhar suas funções. Contudo, poucas teses efetivamente negaram a importância da intervenção do governo japonês em moldar o crescimento industrial, podendo-se concluir que a divergência maior dessa discussão situou-se na ênfase da intervenção.

É digno de destaque que, de forma geral, é dada muita ênfase ao caráter preponderantemente “societário”, “relacional” ou de *network* do Estado japonês, cuja força deriva da convergência de interesses públicos e privados e dos extensos laços ligando os dois setores. A zona intermediária entre o MITI e o mercado é habitada por redes de políticas que servem de base para sistemas políticos e econômicos orientados para o consenso.

Examinando o papel dos setores privado e público em moldar o padrão de mudança industrial e tecnológica, é muito importante destacar os sistemas direcionados à coleta de informações técnicas e comerciais. O exame organizado e cuidadoso das tendências tecnológicas mundiais e a identificação de áreas de oportunidade para o desenvolvimento tecnológico, por parte do MITI e das agências de tecnologia e de comércio exterior (JETRO), são vistos como partes importantes do processo de inovação e da política industrial no Japão.

Particularmente importante para a formulação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico de longo prazo, tem sido o uso dos sistemas de previsão tecnológica, denominados *visions of the future*. Tais “visões” servem para mapear a direção do avanço econômico e tecnológico para dar às empresas, à economia e à sociedade japonesas indicações nas quais possam pautar investimentos, formação e treinamento de recursos humanos. Este processo tem baseado tanto a escolha dos setores potencialmente estratégicos em longo prazo, como tem sido utilizado para equacionar medidas de reestruturação dos setores considerados como estruturalmente deprimidos.

Particularmente, esse sistema foi bem sucedido em reconhecer, ainda nos anos 60 e 70, o papel fundamental que o desenvolvimento das tecnologias da informação viria a ter nas décadas subsequentes.

Uma característica desse sistema é a contínua interação e consulta por meio de canais formais e informais das agências do governo, as comunidades industrial, científica e tecnológica, o que tem servido tanto para despertar atenção sobre as novas possibilidades e influenciar atitudes empresariais e do público, quanto para compatibilizar visões, estabelecer perspectivas e metas comuns, criar sinergias, mobilizar recursos e expor dificuldades e desafios possíveis. Por exemplo, tem sido destacada a relevância das visões do MITI orientando as preferências de formação e emprego dos graduandos no Japão.

Como ilustração de esforços implementados, desde o início da década de 90 no Japão, visando avançar o conhecimento científico em áreas identificadas como importantes fronteiras no próximo milênio, pode-se citar o *Human Frontier Science Program*, que visa fundamentalmente aprofundar o conhecimento sobre mecanismos dos organismos vivos.

No campo da política tecnológica e de competitividade industrial japonesa, cabe destaque aos programas de pesquisa colaborativa apoiados pelo governo, nos quais um dos objetivos é o de fortalecer as empresas potencialmente mais competitivas e de facilitar as necessárias conexões na cadeia de informação técnico-científica e de produção e comercialização de novos

bens. Assim, e em consonância com os demais esforços, os programas lançados nos anos 70 e 80 focalizavam o desenvolvimento de pesquisas de longo prazo nas áreas de tecnologias da informação, biotecnologia e novos materiais, enquanto os desenvolvimentos de processos e produtos específicos eram deixados para as empresas decidirem por si mesmas. O objetivo era o de estimular colaboração até certo ponto, mas ao mesmo tempo promover também a competição. Os novos programas dos anos 90 aprofundam a cooperação em algumas destas áreas e também em novas áreas de fronteira científica, ampliando a cooperação para o nível internacional.

Há também evidência que, por meio da coordenação de projetos nacionais de P&D colaborativos, o MITI tem sido capaz de aumentar substancialmente o montante de pesquisa cooperativa entre empresas (inclusive concorrentes), assim como de mobilizar potenciais articulações de futuras cadeias produtivas.

O envolvimento de associações industriais japonesas na definição e promoção da política tecnológica e industrial tem sido importante para o sucesso das mesmas, particularmente quando a associação é forte ou quando há muitas empresas para coordenar. Considera-se que o apoio dessas associações tem contribuído em muito para ampliar a capacidade de identificar pontos de estrangulamento e de resolver diferenças, aliviando-se o peso de se agregar as diversas e muitas vezes conflituosas demandas do setor privado.

Adicionalmente, o papel das associações japonesas de pesquisa estabelecidas para resolver problemas tecnológicos comuns tem sido crucial para facilitar processos de política tecnológica e de difusão de informações pelo sistema.

É nesse contexto de relações público-privado que se desenvolvem as políticas industriais, que até a década de 70 foram extremamente seletivas a determinados setores prioritários (prioridade na alocação de recursos, crédito, juros administrados, isenções fiscais, licenças para importação de tecnologias estrangeiras, etc.), casos das indústrias siderúrgica, química e de máquinas. Ao mesmo tempo, foi imposta proteção em relação à competição externa, estabelecendo-se restrições às importações e aos investimentos externos.

A mudança de ênfase nos anos 70, após a crise energética, é na direção a um salto em termos de capacitação tecnológica e a simultânea formação de indústrias intensivas em conhecimento, não poluidoras e com alto valor agregado.

Inicialmente, foram prioridades microeletrônica, aviação, desenvolvimento de recursos marítimos e energéticos e, num segundo momento, biotecnologia, novos materiais e tecnologias da informação e comunicação, setores cujo desenvolvimento levou o país à disputa da liderança tecnológica mundial. Como apontam diversos autores, o país pôde posicionar-se melhor comparativamente aos demais, particularmente pela capacidade de adaptar-se às novas condições impostas pelo paradigma baseado na microeletrônica, então em processo de conformação e difusão.

Operou-se, assim, um processo de *upgrading* tecnológico da indústria japonesa ao longo das décadas de 80 e 90, assistindo-se à liderança japonesa na produção e exportação mundial de automóveis, produtos eletrônicos, máquinas ferramentas de controle numérico e semicondutores. Paralelamente, o Japão auferiu superávits expressivos em seu balanço comercial e tornou-se um grande exportador de capital.

Especial ênfase em todo esse processo foi dada ao desenvolvimento tecnológico. Em 1948, era criada a *Agency of Industrial Sciences and Technology* – AIST (como subsidiária do MITI) para atuação no âmbito da política tecnológica industrial para desenvolver atividades de P&D (subordinam-se a esta agência doze institutos de pesquisa) e servir de incubadora de novas tecnologias que posteriormente foram aplicadas no setor produtivo. O envolvimento do setor produtivo em atividades tecnológicas foi particularmente bem sucedido, bastando citar que o setor privado responde por 80% dos investimentos totais, a maior participação relativa entre os países membros do G-7.

Mesmo frente à crise dos anos 90, o reforço a determinadas indústrias e a concomitante capacitação tecnológica nacional é uma constante dentro das políticas japonesas, o que demonstra, ainda, a seletividade das políticas no que se refere a objetivos específicos, invariavelmente, dirigidas a setores tecnologicamente mais dinâmicos. Estão presentes, por exemplo, no Programa de Reforma Estrutural da Economia Japonesa de 1996, que identifica as áreas com grande potencial de crescimento sujeitas a apoio governamental – telecomunicações, biotecnologia, meio-ambiente, tecnologias de processo, entre outras. Por outro lado, prioridades têm sido concedidas às Pequenas e Médias Empresas (PMEs) e ao desenvolvimento regional.

Nos princípios gerais da política industrial para o ano fiscal de 1997, elaborados pelo MITI, as mais importantes políticas são:

Princípios gerais da política industrial japonesa para 1997 (Cf. MITI, 1996)

- Meta: Fomentar o desenvolvimento de indústria de alto valor agregado e crescente apoio ao capital intelectual, expresso em P&D e tecnologias da informação;

Desenvolvimento tecnológico

- Crescentes recursos para P&D para a criação de novos empreendimentos com ênfase em empresas médias regionais;
- Criação de programas de P&D regionais;
- Ampliação do apoio às tecnologias-chave;
- Apoio às tecnologias eletrônicas ultra avançadas, médicas e de bem esta;

Oferta de capital

- Isenções fiscais para pessoas físicas em novos empreendimentos;
- Tratamento fiscal especial para o capital de risco em novos empreendimentos;

Recursos Humanos

- Reforço à cooperação universidade-indústria;
- Apoio ao desenvolvimento de clusters industriais regionais;
- Promoção de infraestrutura industrial

Criação de infraestrutura para *clusters* industriais regionais;

- Criação de infraestrutura para a promoção de novos empreendimentos;
- Construção de fábricas para arrendamento nos clusters;
- Criação de parques industriais para pequenas e médias empresas;

Promoção da P&D e desenvolvimento de RH em clusters industriais regionais

- Criação de um sistema de P&D regional;
- Apoio às pequenas e médias empresas regionais;

Promoção do investimento em *clusters* industriais regionais

- Formulação de novo sistema fiscal e de financiamento para PMEs;
- Apoio às redes de produção regionais;
- Apoio a desenvolvimentos tecnológicos ainda na fase inicial de concepção;
- Apoio ao desenvolvimento de infraestrutura industrial para pequenas e médias empresas.

No âmbito da política tecnológica, o *Science and Technology Basic Plan*, estabeleceu as seguintes políticas para o período 1996 a 2000, objetivando romper a estagnação ocorrida nos últimos anos nos investimentos em P&D e a necessidade de maior flexibilização e competitividade na área (Japanese Government (a), julho 1996):

Principais itens do Science and Technology Basic Plan, 1996.

Forte Promoção da P&D

- Criação de novas indústrias e o rápido progresso das tecnologias da informação e telecomunicações;
- Contribuição para a solução de problemas globais – meio ambiente, alimentos, energia e recursos;
- Contribuição para a solução de problemas sociais – saúde, bem-estar e acidentes;
- Promoção de pesquisa básica, aplicada e desenvolvimento;

Construção de um novo sistema de P&D

- Criação de um sistema flexível e competitivo – novo sistema de contratação de pesquisadores em institutos públicos; mobilidade de pesquisadores; ampliação dos fundos de recursos;
- Ampliação da infraestrutura de P&D em universidades privadas,
- Fortalecimento da P&D e suporte técnico em institutos governamentais;
- Apoio à P&D nas empresas privadas;
- Promoção da cooperação entre os agentes nacionais e internacionais;
- Promoção da P&D regional;

Promoção da infraestrutura de P&D

- Promoção de infraestrutura em institutos de pesquisa e universidades públicas e privadas;
- Renovação de equipamentos em institutos de pesquisa e universidades públicas e privadas;
- Promoção da infraestrutura de informação e comunicação;

Promoção de consenso nacional acerca da importância de C&T

- Intensificar publicações de C&T;
- Intensificar a educação sobre C&T ao nível primário e secundário;

Expansão dos investimentos governamentais em P&D

- Dobrar os investimentos públicos;
- Ampliar as fontes de recursos.

Alemanha

Desde o final da 2ª Guerra Mundial, a política econômica alemã tem sido estruturada a partir de três princípios. O primeiro é o da economia social de mercado, na qual o papel principal do governo é o de fazer com que as regras sejam cumpridas, deixando os atores (capital e trabalho) resolver os seus conflitos. O objetivo principal é o de assegurar condições sob as quais o mercado possa funcionar o mais livremente possível. O segundo princípio indica que, quando e onde mostrarem-se necessárias alterações quanto à alocação de recursos em um setor (ou a composição de um setor), serão os principais bancos – em vez do Estado – que terão o papel principal de mobilizar e articular os recursos necessários. O terceiro princípio tem sido o da “parceria” social que determina que a política econômica deve ser determinada de maneira consensual e cooperativa, por meio de negociações entre os principais interessados – Estado, bancos, firmas e trabalhadores.

Particularmente após a crise do petróleo dos anos 70, os termos do debate sobre a intervenção do Estado são alterados na Alemanha. Se antes o debate dava-se entre intervencionistas e não intervencionistas, a partir da crise do petróleo, as divergências passam a se situar entre os que defendem a intervenção apenas a nível macroeconômico e os que defendem a intervenção a níveis meso e microeconômico.

Naquele momento, a nível institucional, a transformação, em 1972, do Ministério para Energia Nuclear em Ministério para Pesquisa e Tecnologia representa a maior mudança de orientação no tipo e forma de intervenção do Estado. Como eixo central do novo tipo de

intervenção, o Ministério para Pesquisa e Tecnologia passa a encorajar o desenvolvimento de indústrias ligadas às novas tecnologias. Mais ainda, é promovida uma mudança radical na forma e natureza dos subsídios para a indústria. Enquanto nos anos 50 e 60 o mecanismo principal era um *tax rebate* não seletivo na compra de bens de capital usados em P&D, a partir da década de 70 ele passa a ser um subsídio direto a projetos de P&D realizados por firmas. Já então, o apoio ao desenvolvimento biológico constituía-se no eixo central de política industrial. Acordos de cooperação entre firmas e instituições de ensino e pesquisa também foram organizados. Além disso, setores industriais passaram a ser objeto de atenção específica, destacando-se o aeronáutico, o de computadores, bens de capital, energia nuclear e telecomunicações.

Durante os anos 80, a partir da preocupação com o declínio de diversos setores, é no âmbito do setor financeiro e das *Länder* (regiões e estados alemães) que se realiza a negociação de acordos com empresas e setores em dificuldade. Quando o governo central intervém é no sentido de formular cartéis de crise.

Nos anos 90, a orientação geral da política industrial e tecnológica dá-se a partir de dois eixos principais. O primeiro refere-se à ênfase, no auxílio às novas *Länder* (anteriormente Alemanha Oriental), no período de transição, para reforçar a sua capacitação de pesquisa por meio de medidas de apoio especial e do apoio às empresas para alcançar o nível tecnológico das empresas do restante do país. Tais medidas incluem suporte e promoção de financiamento de projetos de pesquisa, de pessoal de P&D interno às empresas, de cooperação entre empresas e instituições públicas de pesquisa (tanto das antigas como das novas *Länder*), parques tecnológicos e incubadoras.

O segundo eixo principal refere-se à constatação de que, apesar de todos os esforços realizados desde os anos 70, a economia e indústria alemã ainda não alcançaram as mudanças estruturais fundamentais necessárias para dar competitividade aos setores ligados às novas tecnologias de base eletrônica. De fato, o governo alemão publicou, no final de 1993, um extenso relatório sobre as medidas e resultados da política governamental para o setor de informática, no qual é enfatizado que, apesar do progresso no desenvolvimento da infraestrutura e melhoria nas condições gerais para a utilização das tecnologias de base microeletrônica, é reconhecido que a situação dos produtores alemães no setor eletrônico, em termos de competitividade, ainda preocupava. Além de medidas específicas, tal constatação levou a duas medidas mais gerais.

Em primeiro lugar a uma revisão profunda, iniciada em 1995, de todo o sistema de inovação alemão, incluindo iniciativas das empresas e ação governamental, sob a ideia de que o sistema está organicamente vinculado ao paradigma anterior e que ele deveria ser radicalmente alterado para atender às necessidades do paradigma da microeletrônica.

Em segundo lugar a uma ampliação do espaço das políticas para este setor, do nível nacional para o nível da União Europeia, sob a ideia de que proporcionar P&D em todas as novas tecnologias excede a capacidade de qualquer economia europeia, mesmo a alemã. Assim, dois grandes projetos foram iniciados na Alemanha. O primeiro é uma participação extensiva no JESSI (*Joint European Submicron Silicium*), realizado dentro da iniciativa europeia EUREKA. O segundo é o de cooperação em P&D, com um investimento de DM 2,7 bilhões em Dresden (o governo federal e o da Saxônia contribuem com DM 1,1 bilhão), visando constituir-se uma infraestrutura de P&D e capacidade produtiva em microeletrônica.

Os investimentos relacionados ao financiamento de P&D industrial, presentes no escopo da política industrial alemã na década de 90, estiveram, em grande parte, voltados para o compromisso de ampliar a competitividade do setor industrial nos novos Estados.

Em segundo lugar, encontra-se o imperativo de adequar o sistema de inovação às necessidades do novo paradigma. A dependência alemã em relação às novas tecnologias reflete-se tanto no perfil de especialização industrial, como na ênfase dos programas governamentais que serão analisados a seguir.

É importante ressaltar também que, aliadas a essas atuais linhas de orientação, a política industrial e tecnológica do país assume ainda duas características marcantes.

A primeira diz respeito à ênfase que assume o processo de difusão tecnológica nas políticas de inovação. O governo federal sempre demonstrou uma forte preocupação com o estabelecimento de uma infraestrutura pública de pesquisa adequada à capacitação tecnológica do setor produtivo.

Tal esforço resultou na formação de redes de institutos voltados para transferência tecnológica e inovação, além do estabelecimento de vínculos sólidos com importantes atores institucionais do setor privado, como as Câmaras de Comércio locais e Associações Industriais. Igualmente importante, as políticas de difusão tecnológica do governo alemão, a partir do início dos anos 90, são definidas a partir de uma visão que privilegia as interações entre os diversos agentes do processo de inovação.

A segunda característica refere-se à crescente descentralização das políticas industriais e tecnológicas nos diferentes âmbitos de governo (supranacional, nacional, estadual ou local), seguindo uma tendência da maioria das economias industrializadas, porém presente na Alemanha desde muito cedo.

Nos anos recentes, as políticas de promoção do desenvolvimento industrial nos países da OCDE têm sido seletivas no que se refere aos objetivos perseguidos. O apoio direto à indústria ou a empresas em dificuldades tem apresentado tendência de queda. As mudanças têm sido principalmente na direção de um apoio dirigido a novas indústrias (que incorporam tecnologias genéricas ou que desenvolvam novas atividades), mas, em alguns casos, dirigem-se a setores tradicionais. O mais importante, porém, é que o apoio desse tipo tem sido realizado, crescentemente, sob a ideia de “agregados industriais estratégicos” e *clusters* industriais, onde a política industrial é vista de uma maneira mais ampla, envolvendo empresas de diferentes setores e atividades com as tecnologias de informação e comunicações jogando o papel central. A preocupação central é internalizar as tecnologias de base microeletrônica nos diferentes setores da economia. Paralelamente à tendência acima, desenvolve-se outra, que é a da crescente importância das políticas de âmbito regional.

No início da década de 90, o governo alemão também concedeu forte ênfase no apoio aos setores aeroespacial e de construção naval. Neste último, os programas já existentes e voltados para a parte ocidental foram ampliados para incentivar a construção naval nas novas *Länder*. O governo considerava que as distorções existentes no mercado internacional de construção naval, demandavam a manutenção de um apoio financeiro especial, na forma de subsídios e outras formas de apoio à competição para as empresas situadas no lado oriental. A iniciativa contou com a autorização da União Europeia. No caso da indústria aeroespacial, o governo procurou fortalecer a cooperação internacional, principalmente no âmbito da União Europeia, por meio da participação em programas como da Airbus, Columbus e Hermes.

Na área de Biotecnologia, apesar dos esforços já realizados pelo governo, a capacitação tecnológica e competitiva da indústria alemã ainda é limitada. As seguintes razões são apontadas para a falta de capacitação tecnológica nesta área: a ausência de um mercado de capitais que facilite o processo de capitalização de novas empresas no setor; as restrições legais e administrativas existentes na Alemanha; e a reduzida demanda doméstica para este tipo de produção. Tendo em vista este quadro, o governo alemão iniciou, desde 1995, um programa setorial para a área de biotecnologia, enfocado sob a ótica da dinâmica de inovação regional.

O projeto foi dividido em duas fases. A primeira consiste na seleção de três regiões que receberão apoio do governo federal por meio de financiamentos que poderão cobrir até 50% dos custos de investimento para estabelecimento de uma infraestrutura de P&D voltada à biotecnologia. No decorrer de cinco anos, as regiões selecionadas receberão um tratamento preferencial do governo federal para o financiamento de projetos que envolvam instituições de pesquisa e empresas no desenvolvimento de produtos e processos em biotecnologia, num programa cuja dotação orçamentária é de cerca de DM 150 milhões.

Refletindo a preocupação do governo com a melhoria de funcionamento do sistema alemão de inovação, particularmente a necessidade de maior interação dos diversos atores participantes do esforço de inovação, o Ministério da Educação e Ciência e o Ministério da Pesquisa e Tecnologia foram integrados em 1994, tendo sido criado o Ministério Federal de Educação, Ciência, Pesquisa e Tecnologia (BMBF). O novo ministério responde pela maior parte dos recursos investidos na área de P&D, mas o Ministério Federal da Defesa (BMVg) e o Ministério Federal da Economia (BMW) também direcionam parte de seus recursos para a área de Pesquisa e Desenvolvimento.

A reestruturação foi realizada a partir do diagnóstico sobre a perda de competitividade, traduzida numa queda, a partir de 1990, dos gastos totais do setor privado em P&D. A estratégia geral alemã é aumentar os gastos públicos em P&D e, ao mesmo tempo, estimular o setor privado a elevar os seus gastos. Em 1996, o Governo Federal financiava 4% dos gastos privados em P&D no lado ocidental e 40% dos mesmos gastos no lado oriental.

O BMBF lançou diversos programas de pesquisa a partir de 1994-95 incluindo o *New Materials Programme* e um programa multidisciplinar denominado *Building and Living*, que explora novas soluções para problemas de habitação (conservação de energia, construção, etc.). Outros programas seriam o *Marine Technology Research Concept*, que proporciona fundos para melhorar a tecnologia de produção em construção naval, e um programa de pesquisas em aviação civil visando o desenvolvimento de uma nova geração de aeronaves.

Em 1995 foi criado um Conselho para Pesquisa, Tecnologia e Inovação, ligado ao gabinete do primeiro-ministro, com representantes de alto nível de instituições privadas, institutos de pesquisa e trabalhadores para discutir especificamente os obstáculos à inovação nos setores de alta tecnologia (particularmente tecnologias de informação e comunicações). Como resultado publicou-se o *Info 2000: Germany's Road to the Information Society* e a ação de política tem se orientado para programas dirigidos especificamente a informática,

sistemas e aplicativos, conduzidos conjuntamente por empresas, universidades e instituições de pesquisa (OCDE 1996a, p. 150).

Também em 1995, o BMBF lançou o principal de seus programas de difusão tecnológica, o *Production 2000*, que apoia particularmente a avaliação das necessidades tecnológicas da indústria, especialmente no que se refere às tecnologias de informação e comunicações e promove o *networking* entre empresas industriais e de serviços no que se refere à melhoria de processos produtivos (OCDE 1996a, p. 115).

De modo semelhante aos demais países da OCDE os programas alemães de difusão tecnológica apresentam frequentemente uma dimensão regional. Por exemplo, o BMBF financia, juntamente com o Ministério da Economia, projetos especiais para PMEs nas novas *Länder*. Ainda que existam alguns elementos relacionados às políticas de difusão que se encontram contidos em pelo menos um programa de todas as *Länder*, existe uma grande diversidade nas políticas tecnológicas adotadas. No caso do governo de Baden-Württemberg, por exemplo, a promoção do uso comercial dos resultados da P&D torna-se pública por meio de um escritório central para comercialização de patentes universitárias.

O caráter *diffusion-oriented* da política tecnológica alemã reflete-se na adoção de programas e instrumentos voltados para o apoio a determinadas tecnologias de uso genérico e na promoção de diversas instituições públicas e privadas, voltadas para transferência tecnológica ao setor produtivo. O importante, porém, é que o entendimento do processo de difusão tecnológica, no caso alemão, significa uma visão de que inovação e difusão de tecnologias são parte de um mesmo processo.

Além do sistema universitário de pesquisa e das atividades de P&D industriais, existe uma grande variedade de instituições públicas ou semipúblicas de pesquisa. A influência das instituições de pesquisa ligadas ao setor público no processo de inovação do setor industrial por meio da formação de pessoal é levada a cabo pelas instituições de educação e treinamento; pela geração e publicação do resultado de pesquisas e, também, pelo apoio direto à solução de problemas tecnológicos no setor produtivo por meio de projetos cooperativos.

Do mesmo modo, as chamadas instituições-ponte, vinculadas à transferência de conhecimentos e capacitação tecnológica do setor produtivo, desempenham um papel fundamental no perfil da política tecnológica alemã. É possível diferenciar três tipos ou formas distintas que assumem estas instituições-ponte, de acordo com o grau de proximidade que apresentam em relação ao setor produtivo.

Em primeiro lugar, encontram-se as organizações vinculadas às Câmaras de Comércio ou associações industriais, que constituem uma importante fonte de informação acerca das demandas tecnológicas dos diferentes setores e/ou segmentos industriais e que operam como mediadoras com os Centros de Pesquisa e Universidades.

Em segundo lugar, encontram-se centros de pesquisa independentes, que recebem apoio financeiro das Câmaras de Comércio e Conselhos Municipais, e que atuam na qualificação tecnológica, principalmente no segmento das pequenas e médias empresas ou em novos empreendimentos.

O terceiro tipo reúne as instituições que mantêm vínculos fortes com centros de pesquisa e universidades e que podem operar com testes e outras formas de padronização de procedimentos tecnológicos para o setor produtivo.

No que se refere aos programas de apoio à inovação que envolvem auxílio financeiro a empresas industriais, a política para inovação alemã tem vários programas, como:

- Contribuição para gastos de P&D ligados a pessoal de pesquisa – o Ministério de Assuntos Econômicos subsidia pessoal de P&D das empresas tanto já contratado quanto para novas contratações. Para pessoal já contratado os subsídios são de até 40% do salário bruto, sujeito a um teto máximo de DM 120.000/ano por empresa; após cinco anos, o percentual reduz-se a 25% e o subsídio termina após o sétimo ano> Para novas admissões o subsídio é de 55% do salário bruto, sujeito a um teto máximo de DM 250.000/ano, se a empresa tem menos de 500 empregados. Tal percentual é gradualmente diminuído no caso de empresas maiores;
- Contribuição para investimentos em P&D – são subsídios para a aquisição de capital intangível (por exemplo, patentes), bens móveis e imóveis no montante de 20% do custo total, sujeito a um teto máximo de DM 500.000 por ano;
- Promoção de empresas *Technology-oriented* – trata-se de uma forma de apoio que varia segundo a fase do projeto: na fase de estudos contribui-se com 90% dos custos (até DM 54.000); na fase de P&D, a contribuição cobre 75% dos custos (até DM 900.000); na fase final, de lançamento do produto é prevista uma garantia de até 50% dos custos (até DM 1.600.000);

- Consórcio de pesquisas entre empresas e institutos de pesquisa – o objetivo é o de favorecer a formação de jovens pesquisadores que irão trabalhar em empresas, por meio de seu amadurecimento técnico em institutos de pesquisa; o programa prevê apoio financeiro por três anos (DM 45.000 no 1º ano, DM 40.000 no 2º ano e DM 35.000 no 3º ano) a empresas que empreguem pesquisadores que desenvolvam projetos de seu interesse em institutos de pesquisa em áreas ligadas às novas tecnologias (eletrônica, biotecnologia, robótica, etc.);
- Instituto de Crédito para a Reconstrução – fornece empréstimos a taxas preferenciais a empresas; o apoio refere-se a investimentos de longo prazo para criação, manutenção ou expansão de firmas, despesas de materiais e mão de obra para projetos de melhoria de produção e/ou introdução de novos produtos.
- No que se refere ao apoio a setores específicos, este compreende:
 - Programa para o Desenvolvimento da Tecnologia Industrial – o apoio é fornecido para o desenvolvimento de sistemas aplicativos baseados em computadores (até 40% do custo total sujeito a um teto máximo de DM 400000 por empresa), de *robots* e sistemas operativos (mesmo percentual com um teto de DM 800.000 por empresa);
 - *Project Forderung* – programa por meio do qual o governo federal, via o setor financeiro, subsidia a P&D industrial em setores de novas tecnologias (energia, informática, biotecnologia, etc.); a contribuição é de 50% do custo previsto, mas se o projeto é considerado de interesse público a contribuição pode ser maior;
 - Programa para a automação de fábrica *Productik* – o programa propõe-se a apoiar a indústria na introdução de tecnologias avançadas; financia até 40% de custos de pessoal de P&D, pesquisa e consultoria externa e realização de protótipos; o programa atinge três áreas principais: i) DM 350 milhões para os setores de CAD/CAM e robótica; ii) 148 milhões para projetos nos setores de automação flexível e controle de qualidade; iii) DM 32 milhões para estudos de viabilidade e para o laboratório de CAD *Karlsruhe*;
 - Programa “Aplicações de Microeletrônica” – o programa visa incentivar a aplicação e difusão da microeletrônica em produtos industriais de setores específicos (eletrônica, robótica, biotecnologia, etc.); empresas que desenvolvam novos produtos, em tais setores, que incorporem componentes eletrônicos, com pelo menos 400 horas de

pesquisa, obtêm financiamento (40% dos gastos em P&D e 20% do custo de investimento) – máximo de DM 800.000;

- Programa “Tecnologia Física” (PPT) – objetiva sustentar a pesquisa básica em física e acelerar sua aplicação. Os temas prioritários são laser, plasma, altas temperaturas, imagens eletrônicas e superfície; este programa tem caráter de apoio direto, sem condições *a priori* e é direcionado a empresas e institutos de pesquisa;
- Programa Especial para Tecnologia de Produção *Fertigungstechnik* – programa que visa automação de escritórios e fábricas do ponto de vista organizacional; financia até 50% dos custos para empresas e 75% para institutos de pesquisa.

Existem também programas específicos para PMEs e desenvolvimento regional, por meio de duas agências de fomento governo: *Deutsche Ausgleichsbank* (DtA) e o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), que dispõem de diferentes linhas de crédito com juros subsidiados e longo prazo de pagamento. Outra forma de apoio às PMEs adotada pelo governo federal e governos das *Länder* consiste na concessão de garantias para contratação de financiamentos e incentivos fiscais. Outros pontos de interesse no estudo das políticas da Alemanha seriam:

- Incentivos à Exportação. A Alemanha não dispõe de política de subsídios diretos às exportações, afora os esquemas adotados no âmbito da União Europeia, que estabelecem algumas formas de subsídio à exportação de produtos agrícolas. Diferentes entidades governamentais e semigovernamentais, no entanto, oferecem programas de financiamento para exportações. O próprio governo tem uma política integrada para o apoio à exportação, por um lado, mediante a concessão de garantias e de crédito às exportações, e, por outro, por meio de um conceito de promoção de exportações de caráter não financeiro denominado de “três pilares”. Nesse último caso, são oferecidos aos exportadores serviços dos setores econômicos das embaixadas, das câmaras de comércio e do *Federal Office of Foreign Trade Information*. Existem programas especiais para as empresas estabelecidas na antiga Alemanha Oriental, voltados principalmente à promoção de vendas dos produtos exportados, como o acesso das empresas às feiras comerciais no país e no exterior.

Com relação às barreiras tarifárias, ainda que não apresente barreiras formais à importação de uma série de produtos, a Alemanha exige rígidos padrões de segurança que dificultam a acesso externo ao seu mercado doméstico.

- Emprego e Reforma Tributária – Em um contexto de problemas estruturais graves, particularmente na área do emprego e do custo da mão de obra, compromissos financeiros elevados em função dos gastos com a unificação, o governo alemão promoveu, a partir de 1996, o Programa de Crescimento e Emprego, conhecido também como o “Plano dos 50 pontos”. O programa é composto basicamente de cortes nos gastos públicos, reduções nos impostos visando estimular o setor produtivo e outros instrumentos de ajuste estrutural. Até o ano 2000, pretende-se reduzir os índices de desemprego pela metade e retomar um nível de gastos públicos semelhante ao vigente no período pré-unificação, situado em torno de 46% do PNB.

Na política tributária, a Alemanha deverá implementar uma ampla reforma do seu sistema tributário no decorrer dos próximos dois anos, tendo em vista dois objetivos fundamentais. O primeiro relaciona-se com a adequação aos critérios estabelecidos pelo Tratado de Maastricht, que impõem limites para o déficit orçamentário e para o percentual de gastos do governo em relação ao PNB. O segundo objetivo é a redução da carga de impostos, em particular no segmento empresarial, com o objetivo de promover o aumento da competitividade, do emprego e do crescimento econômico.

- Financiamento e Importância dos Bancos – Na Alemanha não existe uma legislação que proíba a concentração no controle das empresas, que têm uma forte participação dos bancos. Este modelo que, diga-se de passagem, é o oposto do modelo norte-americano (no qual o financiamento às empresas está fortemente ligado ao mercado de capitais), tem sido considerado um dos pontos fortes da indústria e da economia alemã, porque assegura o financiamento em bases adequadas de prazo e custo para as empresas. Quanto aos possíveis “excessos” que tão íntimo relacionamento empresa-banco pode ocasionar, estes têm sido evitados pela supervisão de banco central tradicionalmente austero como é o *Bundesbank* e pelo comportamento ético característico dos bancos alemães.

Economias em desenvolvimento e de industrialização recente

Brasil

Desde a 2ª Guerra Mundial até o final dos anos 70, o Estado brasileiro exerceu função estruturante. Não apenas estruturou o setor produtivo, como as relações entre capital e trabalho, o sistema financeiro, a regulação da concorrência etc. No que diz respeito ao setor industrial, o objetivo foi promover a criação, consolidação e diversificação de setores industriais, sendo em grande parte responsável pela estruturação da indústria brasileira. Foi possível durante esses anos criar relações de cooperação entre o Estado, o capital privado nacional e o capital estrangeiro, de forma a se constituir uma indústria diversificada e complexa em 35 anos. Nesse projeto, o investimento em capacidade produtiva era o estratégico. Para tanto, o governo concedeu incentivos fiscais e financeiros para baratear o custo do investimento. De outra parte, como consequência do permanente estrangulamento externo, controlar as divisas disponíveis implicou em definir uma política de proteção à produção nacional. Sob este ponto de vista, a política macroeconômica e a política de desenvolvimento industrial eram compatíveis.

Se for verdade que o investimento em capacidade produtiva era estratégico, não é menos verdade que as políticas governamentais não concederam a devida importância à constituição de uma capacitação tecnológica. Desta forma, a indústria brasileira caminhou significativamente na constituição de uma boa engenharia de fabricação, porém não obteve o mesmo sucesso para o desenvolvimento próprio de novos produtos e novos processos, o que manteve a dependência do exterior. Assim, pode-se afirmar que o Brasil tornou-se menos dependente do exterior na oferta de bens industrializados, mas não conseguiu maior grau de autonomia tecnológica.

Grosso modo, esta é a trajetória até o início dos anos 80. Nesse momento, a economia mundial passou por significativas mutações. A crise mundial levou a um acirramento do processo de concorrência internacional e nesse processo foram aceleradas as transformações no setor industrial e na tecnologia. O processo de integração econômico foi acelerado e passou a se conviver com ritmo muito intenso de mudanças tecnológicas, chegando a caracterizar uma verdadeira revolução tecnológica. No plano interno, no início dos anos 80, pode-se afirmar que a estrutura industrial brasileira estava razoavelmente definida e que o modelo de desenvolvimento deveria ser revisto, no sentido de adequar as instituições para um novo período de desenvolvimento definido em novas bases.

Porém, nesse início dos anos 80, as condições macroeconômicas não permitiram que a redefinição do modelo de desenvolvimento ocorresse de forma mais natural. Ao contrário, à crise internacional somou-se uma importante crise econômica interna, tendo no financiamento do desenvolvimento global uma de suas faces mais aparentes. Sem possibilidades objetivas de encaminhamento do novo modelo de desenvolvimento, a velha estrutura institucional brasileira e os traços mais básicos da anterior política industrial ainda permaneceram, porém foram se desestruturando com o tempo.

A década de 80 é conhecida no Brasil como a década perdida, porque nesse cenário de crise econômica a produção do país pouco cresceu, principalmente a do setor industrial. Entretanto, também foi perdida porque o Brasil não conseguiu equacionar a crise e caminhar em direção a um novo modelo de desenvolvimento. A crise macroeconômica havia provocado um divórcio entre as determinações macroeconômicas e o desenvolvimento industrial. À exceção de alguns poucos setores industriais, cujas políticas de regulação setoriais não eram contraditórias com a política macroeconômica, conseguiram manter a política de desenvolvimento industrial.

Ao longo dessa década, mudou a natureza do estrangulamento externo. Até o início dos anos 80, o estrangulamento externo do Brasil era comercial, o que tornou o setor industrial capaz de redefinir o estrangulamento externo com o seu próprio desenvolvimento. Ou seja, à medida que avançava a produção industrial, o Brasil ficava menos dependente da importação desses bens, embora necessitasse da importação de outros bens industrializados: bens de capital e insumos básicos. Assim, o desenvolvimento industrial recolocava o problema do estrangulamento externo em outro nível, com maior densidade produtiva e com maior complexidade das relações intersetoriais e de comércio exterior. Contudo, na década de 80, mudou a natureza do estrangulamento externo, que passou a ser de motivação essencialmente financeira. Para resolver os problemas financeiros, o governo adotou medidas cada vez mais de curto prazo, objetivando o controle do processo inflacionário e o equacionamento do problema do endividamento externo e interno. A perspectiva de curto prazo que foi predominando não era compatível com políticas de desenvolvimento industrial, que, por sua própria natureza, são políticas de longo prazo.

Portanto, é possível afirmar que, a partir dos anos 80, o Brasil encontrou dificuldades em coordenar as políticas de desenvolvimento industrial com as políticas macroeconômicas. O pior é que tudo isso aconteceu quando a economia mundial estava se transformando rapidamente. Em outras palavras, enquanto o mundo estava vivendo uma revolução industrial e tecnológica, o Brasil permanecia estagnado. A estagnação nessas circunstâncias equivale

à ampliação da defasagem entre a estrutura industrial brasileira e a mundial. Durante os anos 80, a política macroeconômica não foi capaz de resolver os problemas de inflação acelerada e endividamento, mas foi muito danosa ao setor industrial, ao gerar um ambiente de instabilidade e incerteza, contrários à realização de investimentos produtivos e em capacitação tecnológica.

Em 1988, o Governo Federal fez uma tentativa de definição de uma Nova Política Industrial (NPI) para o Brasil, porém de baixo resultado prático, dada a supremacia dos determinantes macroeconômicos. Mesmo assim, é importante lembrar-se da NPI, pelo que ela trouxe de novo. Em primeiro lugar, a proposição de Programas Setoriais Integrados (PSIs), que privilegiaram a dimensão setorial da política industrial; em segundo lugar, os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTIs), por ressaltarem a importância da componente tecnologia para o desenvolvimento industrial e; em terceiro lugar, uma reforma na política de comércio exterior, por meio da redução de tarifas de importação. Essas novidades não se efetivaram por duas razões básicas: o Estado brasileiro estava sem condições financeiras de promover incentivos e conceder benefícios fiscais ou financeiros para o setor privado; de outra parte, o estrangulamento externo – motivado pela dívida externa – não permitiu a retirada das barreiras não-tarifárias às importações. Dessa forma, apesar da redução das tarifas, o mercado interno ainda permaneceu fechado por conta das barreiras não-tarifárias.

No início dos anos 90, o novo governo promoveu uma série de reformas institucionais, destacando-se a abertura econômica e a privatização como elementos fundamentais. As reformas visavam a modernização econômica, porém em circunstâncias ainda desfavoráveis. Apesar do governo pensar em contar com as reformas estruturais como instrumentos necessários para a resolução dos problemas macroeconômicos, o fato é que as reformas foram implementadas e os problemas macroeconômicos não foram resolvidos. A estabilização macroeconômica não foi alcançada, o que contribuiu para a manutenção de baixas taxas de crescimento econômico. Então, as reformas institucionais foram implementadas num cenário de significativa retração do mercado interno e instabilidade macroeconômica.

Para o setor industrial, foi definida a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Esta política tinha dois pilares: por um lado, ações que visavam a melhoria da capacitação industrial brasileira e, de outra parte, a política de abertura comercial para estimular a concorrência. O pressuposto era de que a maior concorrência conduziria à adoção de estratégias de modernização no setor industrial e estas estariam apoiadas pelas políticas de capacitação do setor industrial.

No que diz respeito à abertura, foi definido um cronograma de redução tarifária em quatro anos, porém foi imediato o fim das restrições não-tarifárias às importações. Ao mesmo tempo, foi adotado um regime de taxas de câmbio livremente negociadas no mercado. As reduções tarifárias iniciais (fevereiro de 1991 e janeiro de 1992) tinham ênfase nas mudanças das tarifas de bens de capital e bens intermediários, com destaque também para automóveis de passeio. Os demais períodos tiveram principalmente concentração de reduções nas tarifas de bens de consumo. A divulgação antecipada das alíquotas para o período de 1991 a 1994 sinalizou para os produtores a velocidade e a intensidade desejadas para o processo de abertura.

A partir da nova política tarifária, os níveis efetivos de proteção à indústria iriam depender da estrutura tarifária definida de acordo com o cronograma, além da taxa de câmbio. Eventualmente o governo poderia utilizar mecanismos de medidas *antidumping*, direitos compensatórios ou mesmo legislação própria de salvaguarda como instrumentos complementares de proteção, mas nunca chegou a utilizá-los para esse propósito.

O cronograma acima foi alterado em outubro de 1992, com algumas antecipações de reduções de tarifas, diminuindo em cerca de seis meses o prazo para implantação do programa. A estrutura tarifária e de proteção do país ainda sofreu diversas alterações, principalmente até 1995, provocadas por diversos fatores, como imposições do programa de estabilização de preços, compromissos no âmbito do MERCOSUL e desequilíbrios da balança comercial.

A partir do segundo semestre de 1994, nos primeiros meses do Plano Real, a política tarifária alinhou-se aos objetivos de estabilização da economia, mediante uma série de alterações na estrutura das tarifas de diferentes setores. As reduções das tarifas de eletroeletrônicos, de setores alimentícios diversos (com destaque para milho em grão, tomate e derivados), medicamentos e papel e papelão foram justificadas como forma de coibir aumentos de preços no mercado interno em curto prazo. A utilização da estrutura tarifária para efeito de estabilização de preços internos é até hoje utilizada, porém em menor escala. Além disso, em setembro de 1994, o governo decidiu antecipar a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum (TEC), acordada no âmbito do MERCOSUL. A TEC estava prevista para vigorar a partir de janeiro de 1995, segundo o Tratado de Assunção de 1991, que criou o MERCOSUL.

No que diz respeito às ações de apoio ao setor industrial, foram definidos alguns programas. O Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) foi lançado em setembro de 1990, instituindo incentivos fiscais para gastos em P&D pelas empresas. O programa elaborado pelo governo partia da constatação de que pouco se avançara no Brasil em termos de assimilação, adaptação e reprodução de processos tecnológicos, derivados da

absorção de tecnologia estrangeira, e menos ainda fez-se para a construção de um ambiente propício à criação e introdução de inovações. Desta forma o PACTI visava aumentar os gastos em C&T de 0,5% do PIB em 1989, para 1,3% em 1994 e, assim, estimular a criação de ambiente inovador. Apesar de a meta ser considerada ainda tímida pelos padrões de países mais industrializados e dos que mais agressivamente investiam na área, o resultado seria dificilmente alcançado dada a restrição orçamentária imposta pelo Ministério da Economia.

Para estimular as empresas privadas, o PACTI previa incentivos fiscais e creditícios de agências federais de desenvolvimento tecnológico, principalmente da FINEP. Os créditos concedidos teriam recursos de instituições internacionais como o BID e o BIRD, que, por sua vez, exigiam contrapartidas nacionais (nem sempre honradas), limitando a disponibilidade destes recursos. Outro instrumento que o PACTI priorizava em suas recomendações era o uso do poder de compra do Estado para indução de atividades tecnológicas por parte das empresas nacionais. Apesar dos esforços, o que ocorreu foi o insucesso do programa basicamente pela falta de incentivos significativos, dado um ambiente macroeconômico francamente desfavorável.

Outro programa, apresentado em novembro de 1990, foi o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), constituído de programas de conscientização e motivação; desenvolvimento de recursos humanos; desenvolvimento e difusão de novos métodos de gestão; infraestrutura tecnológica e articulação institucional, na tentativa de constituir um sistema nacional de inovação no País. Não dispondo inicialmente de qualquer instrumento específico de estímulo, o governo ainda tentou, sem êxito, estimulá-lo por meio da flexibilização de preços para as indústrias que aderissem ao programa. Os ganhos de produtividade alcançados pela economia brasileira no período 1992-1994 não podem ser diretamente atribuídos ao PBQP. Isto porque, em grande medida, os avanços foram decorrentes da crescente exposição à economia internacional.

Ao insucesso observado na implementação do PACTI, seguiu-se a publicação da Lei 8.661/93 que dispunha sobre a concessão de benefícios fiscais para a capacitação tecnológica de empresas industriais e agropecuárias que executassem o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) ou o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA) e empresas que, por determinação legal, investissem em P&D de tecnologia de produção de *software*, sem que esta fosse sua atividade fim.

Para a realização de PDTIs e PDTAs, era permitida a associação da empresa com as universidades, instituições de pesquisa e outras empresas. Foram criados incentivos fiscais pela lei, particularmente a dedução até o limite de 8% do Imposto de Renda devido para dispêndios

em atividades de P&D, isenção de IPI incidente sobre equipamentos destinados à P&D e depreciação acelerada de equipamentos. Mudanças implementadas em 1997, no bojo do pacote fiscal, praticamente tornaram sem efeito esses incentivos fiscais.

O fato é que na primeira metade dos anos 90 as medidas de apoio ao desenvolvimento industrial pouca efetividade tiveram, porque o governo não dispunha de instrumentos adequados. Dado isto, restaram como absolutamente predominantes políticas relativas à abertura econômica e à privatização de empresas estatais.

A orientação de política industrial adotada pelo governo que assumiu em 1995 foi semelhante à dos anteriores (de 1990 a 1994) em um sentido: o incentivo às importações e ao investimento estrangeiro, como prioridade de política de governo, foi mantido e, na prática, ampliado sobremaneira. A diferença é que não apenas na prática, mas também ao nível da formulação, desapareceram da agenda de prioridades os temas de política industrial, de políticas de promoção e de competitividade.

A maior exposição da indústria à concorrência externa nesse período não decorreu somente de medidas próprias da política comercial e tarifária. O contexto macroeconômico foi outro componente, a começar pela combinação de moeda sobrevalorizada com altas taxas de juros. O primeiro fator concedeu um incentivo ímpar às importações e correspondente desestímulo às exportações; o segundo restringiu a competitividade das empresas brasileiras, devido ao encarecimento da produção interna de bens destinados aos mercados externo e interno. O diferencial de condições de financiamento na compra de produtos importados, relativamente aos da produção doméstica, dadas as vantagens em termos de prazo e taxa de juros do financiamento externo, foi outro determinante crucial do incentivo às importações.

Dessa forma, de 1995 até os dias atuais, predominaram ações pontuais, visando, em geral, amenizar efeitos setoriais da política macroeconômica e dos incentivos às importações.

As políticas de reestruturação industrial, que deveriam preceder ou ao menos coincidir com o processo de abertura comercial, somente passaram a ser utilizadas muito depois e sem um planejamento prévio. Foram adotadas em setores muito afetados pelas importações, pela queda da rentabilidade das exportações ou pela necessidade de um ajustamento rápido em condições adversas, como nos casos dos setores têxtil, calçados e autopeças.

As medidas consistiram basicamente na criação pelo BNDES de linhas de crédito especiais com condições de financiamento mais favorecidas do que as linhas regulares do banco, para

apoio financeiro de processos de reestruturação das empresas que apresentassem perspectiva de obtenção de competitividade.

As políticas de financiamento de investimentos existem no Brasil há muito tempo, e destinam-se a preencher as lacunas do mercado de capitais e do crédito bancário privado no financiamento de investimentos. As instituições públicas já existentes, BNDES (crédito para investimentos em infraestrutura, indústria e, mais recentemente, outros setores da economia) e FINEP (projetos de desenvolvimento tecnológico) fornecem crédito de longo prazo para a formação de capital e desenvolvimento tecnológico.

A política econômica recente não mudou a forma de atuação das instituições dessa área, mas empreendeu mudanças importantes, particularmente ao nível do BNDES, cabendo salientar:

- A criação em 1994 da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), com objetivo de baratear o custo de financiamento de longo prazo;
- A criação em 1995 de linhas de financiamento para a reestruturação industrial em setores selecionados da indústria;
- Flexibilização de normas, simplificação das políticas operacionais e aumento dos prazos dos financiamentos;
- Ampliação das linhas operacionais para a inclusão do financiamento de investimentos em comércio, serviços e atividades ligadas ao turismo;
- Grande impulso ao financiamento de exportações;
- Inclusão, dentre as operações do banco, do financiamento de programas de investimentos de empresas estrangeiras (por exemplo, o BNDES está financiando quase todos os novos programas de investimento das montadoras de veículos);
- Financiamento da compra de empresas do programa de privatização do governo.

Como um dos resultados da política implementada pelo Governo Federal, o Brasil apresentou déficits significativos na balança comercial. Este resultado fez o governo elevar a prioridade da definição de políticas de estímulo às exportações. Como a taxa de câmbio era uma âncora do plano de estabilização, estava descartada a sua desvalorização.

Isto representou a ruptura de um padrão de política cambial que, em linhas gerais, o país seguiu por mais de 20 anos. Convém frisar que as minidesvalorizações da moeda, desde que foram introduzidas, não tinham por objetivo geral conduzir a política cambial à condição de instrumento ativo de promoção de exportações, o que implicaria em desvalorizações reais da moeda, mas sim tinham por meta impedir (ou minimizar) as oscilações bruscas do valor da moeda nacional, bem como a sua possível sobrevalorização, o que desestimularia as exportações. A mudança a que se referiu diz respeito à posição assumida pela política econômica de valorizar a moeda nacional, passando a taxa de câmbio a constituir-se em componente de desestímulo às exportações. Para o governo, os ganhos de produtividade microeconômica e a elevação da eficiência sistêmica da economia deveriam ser os principais indutores do crescimento das exportações.

Além disso, e diante de uma necessidade que se tornou cada vez mais imperiosa, o governo foi lançando mão de instrumentos específicos, de natureza fiscal e creditícia, para fomentar as exportações. Algumas medidas foram adotadas: eliminação dos impostos incidentes nas exportações; melhoria do sistema de financiamento e seguro de crédito para as exportações; mudanças visando a maior eficiência e redução de custos na infraestrutura de transportes e serviços de portos. Os principais programas de financiamento às exportações continuaram sendo o PROEX e o FINAMEX (passou a se chamar BNDES-Exim em agosto de 1997).

Em relação aos incentivos fiscais, a Lei Complementar 87, de setembro de 1996, ampliou o campo de não-incidência do ICMS, estendendo-a aos produtos primários e industrializados semielaborados destinados à exportação assim como à prestação de serviços ao exterior sujeita ao ICMS. Além desta, outra medida foi a constituição de crédito presumido de IPI como forma de ressarcimento das contribuições para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), incidentes sobre as aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem utilizados no processo produtivo de mercadorias exportadas.

Diante de resultados que se mostravam ainda tímidos da evolução dos desembolsos do FINAMEX, o BNDES adotou um conjunto de medidas em novembro de 1996: redução dos encargos (para 1% ao ano); aumento para até 100% da participação do BNDES no financiamento total; ampliação das garantias aceitas pelo banco; e criação de uma linha especial de financiamento à exportação de bens de capital sob encomenda, pacotes de serviços de engenharia e plantas *turnkey* (prontas para operar), oferecendo prazos de até 12 anos para o financiamento.

A partir do início de 1997, os financiamentos passaram a incluir produtos manufaturados em geral, seguindo uma política de promoção de exportação de bens com maior valor agregado. No mesmo ano, a linha de financiamento estendeu-se a praticamente todos os setores exportadores, deixando de ser restrita ao setor de bens de capital. Foi também criada uma linha de financiamento pré-embarque especial para financiar a produção nacional de bens exportáveis em até 30 meses.

Outras medidas de cunho mais geral com reflexo sobre a competitividade das exportações vêm sendo adotadas, porém de forma ainda lenta, entre as quais, destacam-se a redução dos custos de operação dos serviços de infraestrutura, principalmente no setor portuário, no qual estão em curso processos de privatização e desregulamentação.

Não resta dúvida de que a preocupação crescente do governo com as exportações provocou um aumento dos incentivos fiscais para a produção voltada para a exportação e uma ampliação dos incentivos e do amparo de natureza creditícia às exportações, mediante novas modalidades de financiamento, redução de taxas, maior cobertura da parcela financiada e maior número de produtos que podem ser beneficiados pelos programas, cobrindo a maior parte dos produtos da pauta brasileira de vendas externas.

Contudo, o dinamismo relativamente baixo das exportações brasileiras encontra-se associado à estrutura produtiva e ao perfil das exportações. Embora tal perfil tenha evoluído no sentido de maior presença de produtos industrializados, a inserção atual da indústria brasileira no mercado internacional caracteriza-se pela exportação de *commodities* intensivas em recursos naturais e/ou energia e de bens intensivos em mão de obra barata.

O desempenho recente mostra ainda que esse tipo de inserção pode apresentar limites, tendo em vista a saturação dos mercados, uma possível tendência declinante dos preços e maior concorrência em face aos efeitos da crise asiática.

Um encaminhamento consistente para uma efetiva política de exportação e uma condição para o crescimento sustentável das exportações requerem uma mudança significativa na forma de inserção do País no mercado mundial. Para tanto, seriam necessárias transformações estruturais na pauta de exportação, direcionando para produtos com mercados mais dinâmicos na economia mundial, mais intensivos em tecnologia e capital e de maior valor agregado, principalmente bens finais, máquinas e equipamentos e serviços.

Coréia do Sul

A Coréia do Sul é um caso de industrialização recente, em que a política industrial subordinou a política macroeconômica. O sucesso da industrialização coreana somente foi possível graças a uma política de financiamento a taxas subsidiadas e ao manejo da taxa de câmbio como variável de promoção e/ou proteção a setores industriais específicos. Por meio da industrialização, o país obteve o crescimento econômico. Assim, na Coréia sobressai a política industrial.

Durante as décadas de 60 e 70, a política industrial da Coréia do Sul pode ser caracterizada como tendo sido uma política de substituição de importações com elevado grau de seletividade setorial e fortemente subordinada à estratégia de aquisição de competitividade internacional, diferentemente da América Latina, onde o nível de proteção comercial e o sistema de concessão de incentivos foram utilizados genericamente sem nenhuma convergência de atividades industriais específicas.

A política industrial foi desenhada para setores específicos, combinando distintos instrumentos de política econômica: subsídios, incentivos fiscais, concessão de financiamento de longo prazo com baixas taxas de juros, estímulo à capacitação tecnológica e à constituição de grandes grupos privados nacionais. Todavia, esses instrumentos não eram acionados de forma genérica. O Estado coreano sempre assumiu uma postura de cooperação com o setor privado, mas contra o cumprimento de metas negociadas, sejam de desempenho exportador, de capacitação tecnológica ou de efetivação de investimentos produtivos.

No que diz respeito à política tecnológica, durante o período compreendido entre o início dos anos 70 e meados dos anos 80, a Coréia do Sul privilegiou o ingresso de tecnologia do exterior, por meio de parcerias com a indústria japonesa, contratos de transferência e licenciamento de tecnologia, com pequena participação de fluxos de Investimentos Diretos Externos (IDE). Simultaneamente, os gastos crescentes em P&D permitiram à indústria coreana formação de capacidades tecnológicas locais e aquisição de competitividade internacional nas indústrias eletrônica e automobilística, com marcas, *design* e fabricação próprios. No entanto, a dependência de tecnologia importada continua até o presente momento, o que é confirmado pelo balanço de pagamentos referente à tecnologia. Todavia, a política tecnológica nos anos 90 tem procurado consolidar as conquistas de capacitação tecnológica obtida nas décadas anteriores, estimulando o desenvolvimento e a difusão de tecnologias próprias.

A partir do reconhecimento de que a inovação tecnológica no setor privado é o elemento central do processo de crescimento econômico sustentado e da necessidade de cooperação entre o setor público e o setor privado como forma de maximizar o retorno dos investimentos tecnológicos, o governo coreano tem utilizado um conjunto de medidas de incentivos fiscais e financeiros para o investimento em centros de pesquisa por parte de empresas privadas e subsídios a gastos de P&D. Além disso, estimulou-se a formação de centros de pesquisa de pequenas e médias empresas por meio de associações entre essas companhias.

Numa outra linha de atuação, o governo tem estimulado o desenvolvimento de relações de cooperação, principalmente entre as empresas industriais e os institutos de pesquisas governamentais. Este tipo de cooperação abrange tanto o campo de novas pesquisas (caso da indústria microeletrônica), como o de difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas, incluindo a concessão de financiamento para a modernização tecnológica e a adoção de tecnologias de base microeletrônica.

Quanto à política comercial, apesar do processo de abertura comercial e de redução das barreiras tarifárias, ainda existem níveis elevados de proteção tarifária para alguns setores industriais. Em aproximadamente 10% das linhas tarifárias de produtos industriais, ainda permanece um elevado nível de proteção por serem consideradas indústrias novas ou em dificuldade: indústria automobilística, parte da indústria eletrônica de consumo, principalmente aparelhos de TV, unidades de processamento de dados e turbinas a gás.

A elevada proteção tarifária remanescente até o presente momento a estes setores deve ser sublinhada exatamente por envolver indústrias estratégicas tanto do ponto de vista tecnológico quanto do ponto de vista da competitividade internacional. Vale dizer que nos setores com significativa proteção persiste um elevado grau de *spill over* intra e intersetorial, pois consistem em setores que fabricam produtos de alto valor adicionado e têm uma forte participação no valor total das exportações.

Porém, ainda existem barreiras não-tarifárias. Um tipo dessas barreiras é de ordem processual, isto é, os procedimentos envolvidos para a importação chegam a constituir-se em custos indiretos das importações. Este tipo de procedimento é mais comum entre os bens de consumo do que entre matérias-primas e bens intermediários, implicando, claramente, em maior proteção efetiva ao mercado doméstico coreano. Nesses termos, a política comercial é um componente que visa o desenvolvimento do setor industrial na Coreia do Sul. No mesmo sentido, funcionam o sistema de pagamento de importações e o sistema de valoração aduaneira.

Além desses esquemas, a Coreia proíbe a importação de alguns produtos do Japão e dos Estados Unidos, como medida defensiva e para controlar o déficit comercial com esses países.

Também são utilizados mecanismos que se constituem em barreiras técnicas às importações. O sistema coreano de padronização técnica ainda impõe significativos impedimentos de acesso ao seu mercado doméstico, por meio da existência de uma sobreposição de diferentes legislações, cujas competências são operadas por distintas agências governamentais. O caso das barreiras técnicas incidentes sobre a indústria automobilística é ilustrativo, pois enquanto o Ministério da Construção e Transporte define e fiscaliza padrões de segurança, o Ministério do Meio Ambiente estabelece regras sobre a emissão de poluentes. Isso também ocorre com a indústria de alimentos, no qual o período de validade dos produtos é definido a partir de critérios gerais e específicos diferentes.

Outra barreira técnica considerável é a extensão do período de tempo exigido para teste e aprovação, processo que envolve todas as partes e componentes de um determinado produto. Os exemplos mais notórios são alguns produtos da indústria eletroeletrônica (rádio, entre outros) e os componentes químicos da indústria de alimentação.

A Coreia também exige que cada unidade de produto importado, e não apenas seus pacotes, contenha um rótulo com informações sobre a origem e a qualidade dos principais ingredientes utilizados na composição desses produtos, não reconhecendo os certificados do país de origem.

Finalmente, cabe mencionar os mecanismos de salvaguardas comerciais, valoração aduaneira e de *antidumping* como restritivos às importações. Na política *antidumping*, é curioso observar que até dezembro de 1992 o responsável pela atribuição de recebimento inicial dos pedidos e a determinação do início das investigações era o *Ministry of Finance* (MOF). O MOF desestimulava o uso do sistema *antidumping* no exercício dessas funções, o que acabava lhe conferindo um poder significativo na política de comércio exterior coreana. A atual subordinação da KTC é para com o *Ministry of Trade, Industry and Energy* (MOTIE), refletida na composição daquela Comissão: um presidente e seis consultores nomeados pelo Presidente da Coreia do Sul a partir de recomendação do MOTIE. Além disso, a KTC utiliza os recursos materiais e humanos do MOTIE.

Cabe observar ainda que a Coreia sempre se valeu dos tipos de subvenções sob restrição pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, como forma de promoção de exportações, utilizando os seguintes instrumentos principais:

- Fundo de investimentos de equipamentos para indústrias exportadoras;
- Fundo de reserva para perdas das exportações;
- Créditos especiais para exportações e importações;
- Depreciação acelerada de ativos fixos que geram divisas externas.

Recentemente, o governo anunciou que substituirá todos estes subsídios por seguros às exportações, créditos de longo prazo para exportações, sistema de reintegração de direitos e um sistema de letras de câmbio comerciais, estritamente em conformidade com as regras da OMC.

Outro ponto a ser considerado é que a inserção internacional da Coréia do Sul e sua participação mais efetiva em organismos internacionais multilaterais, tais como a WTO, a APEC (Acordo de Cooperação Econômica do Pacífico) e seu recente ingresso na OCDE, condicionam em maior grau suas políticas de comércio exterior com uma abertura comercial mais acelerada e com diminuição do *targeting* da política industrial.

Portanto, a política industrial coreana tem definições setoriais, é claramente ativa ao apoiar as empresas industriais, mas contra o cumprimento de metas de desempenho. A política tecnológica está estruturada para a capacitação tecnológica e para a melhoria dos processos de produção, procurando maior eficiência produtiva e produção a menores custos. A política comercial, por sua vez, procura incentivar as exportações e coloca limites às importações, com claras conotações de defesa de setores industriais considerados estratégicos para a Coréia do Sul.

Vale sublinhar que a política de financiamento também esteve subordinada à política industrial. Os bancos estatais foram responsáveis pela concessão de crédito subsidiado para o investimento de longo prazo. Além disso, existem bancos com competência especializada em determinadas áreas. Um aspecto fundamental dos bancos especializados é que eles são dirigidos e supervisionados pelas autoridades governamentais a partir de legislação específica, formulada no momento do estabelecimento desses bancos. O aspecto mais relevante desses bancos é que eles são responsáveis pela oferta de fundos para setores particulares, quando a oferta desses fundos por meio dos bancos comerciais é insuficiente ou sua disponibilidade é limitada em função de baixa rentabilidade.

Na década de 90, mesmo com a expansão desses bancos especializados em áreas antes exclusivas dos bancos comerciais, em função das mudanças ocorridas no sistema financeiro internacional, eles ainda têm uma participação elevada na alocação de fundos para os setores considerados estratégicos pelo governo coreano.

Além desses bancos, as instituições financeiras não-bancárias de desenvolvimento, durante a década de 80, receberam orientação explícita para o financiamento de longo prazo a setores industriais específicos, tais como o de componentes eletrônicos, as indústrias de elevada tecnologia e os projetos de P&D para o desenvolvimento de novas tecnologias.

Dessa forma, a Coréia conseguiu combinar instrumentos de política industrial, tecnológica e comercial com instrumentos de política macroeconômica, objetivando o desenvolvimento industrial nacional.

Índia

A Índia é um país grande e populoso. Em termos absolutos, sua população estimada era de cerca de 950 milhões de habitantes em 1996, sendo a segunda maior do planeta. O país está entre as nações mais pobres do mundo com renda *per capita* de US\$ 240 em 1995, equivalente a cerca de US\$ 1.000 quando o valor é corrigido pelo diferencial do poder de compra.

Após o final da 2ª Guerra Mundial, em 1947, a Índia obteve sua independência política, estabelecendo-se como nação. Enfrenta problemas de unidade política devido à existência de diversos grupos religiosos. No período recente a Índia, ao lado da China, vem apresentando um grande crescimento econômico. O Banco Mundial aponta estas duas nações como as de maior dinamismo econômico em termos de crescimento *per capita* nos últimos quinze anos dentre os países em desenvolvimento. Os números apontam para um crescimento forte que se acentuou ao longo da década de 80. Os resultados são expressivos não só pelos valores absolutos. O crescimento populacional verificado no período não foi capaz de evitar um ótimo crescimento da renda *per capita* hindu.

A política industrial baseia-se em três pilares considerados fundamentais pelo governo indiano e que norteiam sua ação mais geral: 1) segurança nacional; 2) busca da autossuficiência e 3) nacionalismo. As rivalidades históricas com países vizinhos é um fator importante que contribui para explicar a ênfase dada no passado à promoção da industrialização por substi-

tuição de importações e na busca de autossuficiência. A evolução industrial da Índia pode ser dividida em três períodos:

Nos anos de 1951 a 1966 foram formulados e implementados os Planos Quinquenais. O período caracterizou-se por altas taxas de crescimento do produto industrial concentradas nas indústrias metal mecânica e de bens de capital lideradas pelo setor público. O estímulo ao crescimento adveio, em parte, do alto investimento público e, em parte, dos incentivos dados pelo governo ao processo de substituição de importações. O nível e a taxa de crescimento da produtividade foram baixos e os investimentos intensivos em capital.

A segunda fase, entre os anos de 1966 a 1981, caracterizou-se por um declínio significativo do crescimento industrial, dada a redução do nível de investimento do setor público e de problemas de coordenação entre as decisões de investimento das empresas estatais que gerou alguns gargalos na produção de bens intermediários. Os níveis de produtividade permaneceram estagnados, o processo de substituição de importações arrefeceu e a dependência de importações, principalmente de petróleo, cresceu. As exportações de produtos têxteis, artesanato e couro aumentaram a participação relativa no total exportado.

A terceira fase compreende os anos 80 e 90 e caracterizou-se por uma retomada gradual do crescimento industrial e a obtenção de taxas expressivas de crescimento. O desempenho da indústria foi qualitativamente superior nesse período. Existe um consenso entre os autores de que houve um crescimento positivo da produtividade industrial ao longo do período, contrastando com os anteriores.

Entre o início da década de 60 e os anos 90 caiu de forma importante a participação do setor têxtil no total do valor adicionado; aumento expressivo verificou-se na participação do setor químico e do complexo metal mecânico, denotando um avanço da indústria indiana para um padrão mais alto.

O governo indiano no início da década de 90 iniciou um processo de abertura de sua economia e de alteração na política industrial adotada no passado. Os objetivos principais mantiveram-se: a busca da autossuficiência em determinados setores estratégicos e a ênfase no regionalismo. Os principais pontos das reformas são abordados abaixo.

No que tange ao capital estrangeiro, o governo indiano vem adotando medidas que visam tornar menos restritiva a operação das firmas multinacionais no país. Desde a Independência existe um sentimento de desconfiança em relação ao capital estrangeiro fruto do

passado colonial recente. Entretanto esta percepção vem se alterando. Por exemplo, o governo promoveu uma alteração na política do setor de telecomunicações. A Índia apresenta um déficit crônico de serviços neste setor. Enquanto o Brasil possui 71 aparelhos por mil habitantes e a Espanha, 353; a Índia possui apenas oito. O governo em 1994 promoveu uma alteração nas regras do setor, abrindo-o ao capital privado, exigindo que os investimentos realizados possuam participação de um sócio estrangeiro com um piso mínimo de 10% de participação acionária.

No que tange à legislação de Defesa da Concorrência, o governo, na década de sessenta, publicou o *Monopolies and Restrictive Practices Act* (MRTP), que estabelecia normas a serem utilizadas nas ações de defesa da concorrência. O MRTP definia como “empreendimento dominante” aquele cuja empresa possuísse “licenças concedidas ou nível de produção (o que for maior) que excedam um quarto da capacidade do mercado” Com base neste critério, o governo limitava a ampliação do empreendimento. A consequência prática desta política foi a proliferação de uma série de pequenas empresas com custos altos, operando bem distante do nível ótimo em termos de escala de produção. O governo indiano aboliu, em linhas gerais, a exigência de conteúdo local na produção, mas exige contrapartida em divisas nas importações de bens de capital. O governo incentiva exportação facilitando a repatriação de lucros para empresas que destinam produção para o mercado externo nos primeiros anos de projetos.

Em recente documento de avaliação da política tecnológica indiana implementada nos últimos anos, o Banco Mundial tece as seguintes considerações: “Desenvolveu-se na Índia uma ampla base de habilidades tecnológicas e houve um significativo aumento da atividade de P&D. Entretanto, a base de recursos de qualidade para a indústria permaneceu relativamente pequena e as distorções introduzidas pelos mecanismos de incentivos fizeram com que a absorção de tecnologia não levasse à formação de habilidades em inovar e produção competitiva.”

A Índia possui bons quadros de técnicos e universidades bem estruturadas. Existem cerca de 300 institutos de nível técnico para qualificação de mão de obra e 225 universidades. O país apresenta bons indicadores, em termos absolutos, de técnicos e engenheiros formados. Em número de cientistas, o país ocupa a terceira colocação global. Este corpo técnico foi importante, segundo as mais diversas interpretações, para constituir a atual base industrial indiana.

O nível de gastos em P&D é relativamente baixo, comparado ao padrão de países desenvolvidos e a países com políticas agressivas de industrialização, mas não em relação aos países em desenvolvimento e mesmo países como a Espanha, por exemplo. Outro fato a ser salientado é o baixo nível de participação do setor privado no total realizado de gastos em P&D.

A legislação de proteção intelectual indiana tem sido fonte de um potencial de contencioso, principalmente com o governo norte-americano. Segundo as alegações dos EUA, a Índia não fornece garantias satisfatórias à propriedade intelectual principalmente nos setores farmacêutico e químico. A legislação indiana proíbe o registro de patentes de invenções que possam ser utilizados como remédios, alimentos, drogas e produtos químicos. As patentes concedidas possuem, em geral, prazo curto de validade para padrões internacionais.

A Índia assumiu compromissos na área de respeito aos direitos de propriedade intelectual nos termos negociados na Rodada do Uruguai do GATT e promoveu algumas alterações temporárias na legislação em 1994. Um projeto de lei foi enviado para apreciação ao Congresso local, que o rejeitou. O prazo para a promulgação de uma lei de patentes adequada às normas acordadas expirou em 1996 e a Índia está tendo de responder a um painel na OMC em função disto.

No que tange às exportações, o desempenho da economia indiana como um todo e do setor industrial podem ser classificados como modestos até meados dos anos 80. Pode-se dividir a evolução do comércio internacional em três grandes momentos: 1) 1955 a 1970, em que há uma queda da participação das exportações no PIB; 2) o período entre 1970 e meados dos anos 80, em que as exportações aumentam no início do período e depois mantêm-se em estagnação relativa e; 3) período de 1985 em diante, caracteriza-se por um grande aumento das exportações que se consolidou em meados da década. O crescimento do valor exportado esteve muito abaixo da média mundial desde a década de 60. O resultado que chama a atenção é o desempenho exportador da Índia no período recente, que é muito expressivo em termos de taxa de crescimento média.

As exportações industriais saltaram para 0,54% do total de manufaturados exportados no mundo em 1990, contra 0,43% e 0,41% verificados nos anos de 1980 e 1985 respectivamente. A participação em 1990, contudo, ainda estava bem longe da verificada no início dos anos 60. A participação das exportações no total da produção manufatureira hindu decresceu de 8,66% em 1973 para 7,12 em 1978. Dados os objetivos de promoção de substituição de importações e a busca de autossuficiência, a política comercial tornou-se, no passado, um instrumento poderoso para viabilizar a produção interna de uma série de itens. A ampla utilização de cotas, tarifas, controles de câmbio e banda de preços para controlar as importações foram mecanismos essenciais para a viabilização da estratégia de política industrial. É um consenso entre os autores que os controles das importações tornavam muito custosa e difícil a importação de bens que viessem a concorrer diretamente com a produção local.

Em 1995, o governo optou por expandir o mecanismo de incentivos à exportação por meio da ampliação de um sistema de importação de insumos com isenção de impostos (de importação e valor adicionado). O esquema de promoção à exportação é denominado de *Advanced Licence Scheme*, e consiste na concessão de licenças de importação de insumos com isenção de impostos atrelada a um determinado desempenho exportador.

O governo indiano está adotando um programa de racionalização da estrutura de tarifas de importação. O objetivo é chegar dentro de um prazo breve a um sistema de tarifas com alíquotas que estejam em torno de 5% a 30% para insumos industriais e o estabelecimento de um teto de 50% para bens considerados não essenciais como bens de consumo em geral. A Índia, nas negociações do GATT, outorgou-se o *status* de país em desenvolvimento não assumindo compromissos de redução mais ampla de tarifas. Segundo um relatório da OMC, o nível de tarifas e barreiras não tarifárias vigentes no país é alto para padrões internacionais. A concessão ampla de subsídios diretos aos diversos setores é, por outro lado, outra característica local.

Todas as importações devem ser registradas junto ao governo e devem apresentar um código que mostre sua legalidade, a menos que exista uma desobrigação legal explícita. O governo pode impor fortes sanções a quem não cumprir a norma. O sistema tarifário hindu prevê uma série de outras tarifas e impostos que podem ser aplicados às importações, penalizando a transparência da cobrança. Atualmente o governo tem mostrado a intenção de não utilizar de forma ampla este mecanismo. A autorização de importações é administrada por meio de uma “lista negativa”, ou seja, os bens que estiverem nesta lista sofrem algum tipo de restrição à entrada e são obrigados a apresentar licença de importação.

AGENDA PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: PROPOSTA IEDI

Outubro de 1998

Resumo

Já em sua fundação, em 1989, o IEDI e seus membros tiveram como primeira tarefa desenhar uma visão de futuro para o Brasil. Embora seja uma entidade voltada para pensar os problemas nacionais do ponto de vista industrial, nada impede que apresente também à sociedade uma proposta de desenvolvimento para o País. O centro dessa proposta é o de que se reconheça a importância da produção como parte fundamental e que a indústria seja o motor de um projeto de desenvolvimento nacional.

É por meio da industrialização que o desenvolvimento deve ser buscado. Estudo realizado pelo IEDI, ao comparar atitudes e ações de 12 distintos países voltadas para a sua atividade industrial, mostra que não existe um único exemplo, dentre economias marcadas pelo êxito da sua indústria, no qual tal resultado tenha sido fruto de geração espontânea. Não há caminho de desenvolvimento sem indústria, uma vez que é esse que irradia os avanços para outros segmentos da economia.

Portanto, de forma prática, é proposta do IEDI que se promova a reorganização do governo brasileiro, instituindo, no nível da Presidência da República, um órgão colegiado com a participação de Ministros de Estado e de representantes da iniciativa privada, cuja função seja formular e acompanhar a política de desenvolvimento industrial.

Mais especificamente, é também proposta do IEDI que as autoridades monetárias considerem as variáveis do câmbio e dos juros como elementos fundamentais para a atividade produtiva. O sistema tributário não pode desfavorecer a produção doméstica, produzindo uma diferenciação negativa, quando comparada com aquela importada.

Muito embora reconheça a importância estratégica das empresas de capital estrangeiro para o desenvolvimento do País, é proposta do IEDI que a empresa privada de capital nacional seja utilizada como o vetor fundamental da política de desenvolvimento industrial. Essa mesma política deve prever, ademais, que a iniciativa privada possa ter participação efetiva nas ações de comércio exterior.

No que se refere à tecnologia, a proposta do IEDI é a de que programas voltados para o desenvolvimento tecnológico e que se referem à atividade industrial, estejam alinhados à política de desenvolvimento industrial e, portanto, incentivem as parcerias entre agentes públicos e privados e que seja recuperada a capacitação científica e tecnológica em universidades, institutos de pesquisas e centros de tecnologia das empresas.

Resumidamente, a proposta do IEDI é a de que os principais objetivos da política de desenvolvimento industrial para o País sejam:

- Aumento da riqueza nacional promovida pela indústria e sua melhor distribuição entre as várias camadas da sociedade brasileira.
- Aumento da participação do produto industrial brasileiro no produto industrial mundial.
- Aumento continuado da competitividade e do valor agregado da nossa produção.
- A sua utilização como fator de diminuição das desigualdades regionais.

Por fim, não se pode perder de vista que a moderna gestão da produção reconhece que o homem é muito mais do que um mero executor de tarefas repetitivas. Nesse contexto, a capacidade do trabalhador brasileiro, associada à extrema facilidade de incorporar novas ideias e conhecimentos, é diferencial que precisa ser estimulado. É também parte da proposta do IEDI que governo e iniciativa privada, juntos, organizem um aperfeiçoamento dos programas nacionais de treinamento e educação profissional, com vistas a mudar, de fato, o patamar competitivo do país.

Proposta IEDI

O IEDI, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, é uma entidade privada cujo pensamento está voltado para os problemas da indústria brasileira. Está sujeito, portanto, às limitações decorrentes de uma visão parcial. Isto não deve, porém, impedir que os membros do Conselho do IEDI apresentem à sociedade brasileira o projeto que desejam para o País.

Quando da fundação do IEDI, a primeira tarefa dos seus integrantes foi desenhar sua visão para o Brasil no ano de 2010. Isso foi em 1989. A convicção que então prevalecia, e que ainda subsiste, era de que a produção nacional tem papel fundamental a cumprir na melhoria dos padrões de vida da sociedade brasileira, o que é, certamente, o objetivo maior a ser buscado por qualquer projeto de Nação.

A dimensão continental do nosso País, sua enorme potencialidade humana e de recursos naturais, sua condição geopolítica e seu enorme mercado interno exigem que um sistema produtivo moderno e integrado seja o motor de seu processo de desenvolvimento.

É proposta do IEDI que se reconheça a importância da Produção como parte fundamental e o motor de um projeto de desenvolvimento nacional.

A indústria assume papel de preponderância dentro do setor produtivo por seu grau de irradiação sobre os outros setores da atividade econômica, por sua importância na geração, qualificação e remuneração do emprego e por sua dimensão na relação de trocas com outros países.

É proposta do IEDI que a Indústria tenha o papel de destaque que ela merece dentro do setor produtivo brasileiro.

O estudo realizado pelo IEDI, ao comparar atitudes e ações de distintos países voltadas para a sua atividade industrial, mostra que não existe um único exemplo, dentre economias marcadas pelo êxito da sua indústria, no qual tal resultado tenha sido fruto de geração espontânea. Muito ao contrário, percebe-se que foi e continua sendo resultado de uma vontade ordenada de uma política de desenvolvimento industrial com forte participação do Estado, independentemente do nome ou da roupagem com que tais atos mostram-se.

É proposta do IEDI que o governo reconheça como essencial uma política de desenvolvimento industrial e que promova ativas e continuadas ações para sua efetiva formulação e implementação.

Uma atitude ativa em uma política de desenvolvimento industrial, pela complexidade dos vários temas nela presentes, só tem possibilidade de êxito se contar com uma competente formulação de objetivos, eficiência na implementação e adoção dos controles necessários.

Para cumprir esta tarefa o governo deve estar aparelhado e organizado para poder ordenar as distintas áreas que têm relação com a política de desenvolvimento industrial.

Independentemente da maneira que os países estudados pelo IEDI organizam a funcionalidade dos seus governos, o que está sempre neles presente é a existência de um adequado espaço de poder para os órgãos que têm ação ativa nas questões relativas à Indústria.

Respeitando caber exclusivamente ao governo estabelecer a forma de sua organização, permitimo-nos sugerir o que dela consideramos essencial para a política de desenvolvimento industrial.

É proposta do IEDI que se promova a reorganização do governo brasileiro, instituindo, no nível da Presidência da República, um órgão colegiado, com a participação de Ministros de Estado e de representantes da iniciativa privada, cuja função seja formular e acompanhar a política de desenvolvimento industrial. Adicionalmente que seja constituído um ministério dedicado à indústria, dotado dos instrumentos necessários para implementar e coordenar a execução desta política.

Prática que marca de forma absoluta a experiência de outros países na sua evolução industrial positiva é a da parceria entre o setor público e o setor privado.

Esta articulação revela-se essencial e deve realizar-se por meio de estratégias conjuntas que permitam às ações governamentais beneficiarem-se das sugestões e da experiência da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, motivem o empresariado para os objetivos da política de desenvolvimento industrial. Isto significa o reconhecimento que apenas os dois agentes, conjuntamente, têm a capacidade de arcar com a tarefa de promover uma política de desenvolvimento industrial.

É proposta do IEDI que a parceria entre o setor público e o privado seja considerada como parte essencial do êxito de uma política de desenvolvimento industrial e que sejam estabelecidas com clareza as responsabilidades e os compromissos de cada uma das partes.

Parceria envolve organização e comprometimento dos agentes envolvidos. Como parte da organização privada da indústria, o IEDI reconhece que, da mesma forma que o governo brasileiro, o setor privado tem que se organizar adequadamente para ser o parceiro necessário do governo na formulação e implementação da política industrial.

É proposta do IEDI que as distintas organizações privadas, nelas incluídas representantes formais da indústria, organizem de forma adequada suas ações de maneira a cumprir a necessária parceria com o governo.

Uma política de desenvolvimento industrial deve contar com condições de ambiente interno e macroeconômico compatíveis com uma permanente necessidade de ser a atividade produtiva competitiva face àquela existente em outros países. Trata-se de dar condições de isonomia na sua disputa por mercados, sejam eles internos ou externos.

As variáveis macroeconômicas que mais afetam a atividade industrial são a taxa de câmbio da nossa moeda; os juros existentes no Brasil, ao qual está sujeita a atividade produtiva, e a carga tributária, especialmente, a que incide exclusivamente sobre a produção doméstica. Com relação às duas primeiras, o IEDI afirma, enfaticamente, que para o êxito da política de desenvolvimento industrial, as autoridades monetárias devem alterar as políticas de câmbio e juros, subordinando-as ao objetivo da criação de um ambiente adequado ao desenvolvimento industrial.

Mais uma vez o setor produtivo assiste com apreensão que o anunciado e inevitável ajuste fiscal rume na direção de ampliar a falta de isonomia tributária entre a produção doméstica e aquela importada. Neste sentido considera mais apropriado que sejam as tarifas de importação utilizadas, temporariamente, com dupla finalidade: restabelecer a isonomia perdida e promover aumento da arrecadação tributária.

É proposta do IEDI que as autoridades monetárias considerem as variáveis do câmbio e dos juros como elementos fundamentais para a atividade produtiva. O sistema tributário não pode desfavorecer a produção doméstica, produzindo uma diferenciação negativa quando comparada com aquela importada. As tarifas de importação devem ser utiliza-

das com duplo propósito: restabelecer a isonomia perdida e também contribuir para o aumento da arrecadação tributária.

Quando do estabelecimento de qualquer política, é fundamental que sejam definidos antecipadamente os objetivos que se pretendem alcançar. E não poderia ser diferente para a sugestão do IEDI de uma política de desenvolvimento industrial.

Por considerar ser o interesse da sociedade brasileira, o objetivo maior de qualquer ação do governo deverá ser ele igualmente o da política de desenvolvimento industrial. A geração de riqueza nacional adicional e o seu direcionamento para o bem estar da sociedade brasileira devem ser considerados como os objetivos maiores.

Dentro de uma situação de acentuado acirramento da competição internacional, uma política de desenvolvimento industrial deve levar em conta seu claro objetivo de, contrariando igual desejo de outros países, aumentar a participação da nossa indústria no produto industrial mundial.

Este ganho de participação será alcançado com um continuado esforço do aumento efetivo da nossa competitividade e por meio do aumento do conteúdo tecnológico da nossa produção, com resultante acréscimo do seu valor agregado.

Outro objetivo importante é o de considerar a atividade industrial como elemento dinâmico na busca por diminuir as desigualdades regionais, fazendo-a indutora de desconcentração e estabelecimento de novos polos de desenvolvimento.

É proposta do IEDI que os principais objetivos da política de desenvolvimento industrial sejam:

- Aumento da riqueza nacional promovida pela indústria e sua melhor distribuição entre as várias camadas da sociedade brasileira.
- Aumento da participação do produto industrial brasileiro no produto industrial mundial.
- Aumento continuado da competitividade e do valor agregado da nossa produção.
- A sua utilização como fator de diminuição das desigualdades regionais.

Na direção dos objetivos da política de desenvolvimento industrial, antes descritos, consideramos como essenciais as seguintes prioridades:

- Promover o avanço das indústrias integrantes da nova revolução industrial.
- Agregar maior valor aos produtos manufaturados.
- Adensar as cadeias produtivas.
- Completar a reestruturação da nossa indústria.

Sem exceção, dentre os países que foram objeto do trabalho realizado pelo IEDI, todos dedicam às suas empresas de capital nacional alguma diferenciação de tratamento quando comparado com o destinado às de outra origem.

Mesmo reconhecendo que tal diferenciação tem diminuído ao longo do processo de globalização, é também verdade que tal diminuição esteve sempre atenta à observação de terem sido ou não alcançados os objetivos que determinaram o seu uso anterior de forma intensa.

Assim é que o argumento do que os outros países fazem não pode dissociar-se daquilo que eles já fizeram.

Não existe exemplo de um país com indústria forte sem a existência de indústrias de capital nacional igualmente fortes e globalizadas. Adicionalmente, o usufruto social dos lucros e outros rendimentos produzidos pela atividade só é possível quando não são transferidos para outros países.

Estas considerações não ignoram a enorme importância que têm as empresas de capital estrangeiro em uma política de desenvolvimento industrial, mas é importante que esteja sempre presente um adequado equilíbrio e reconhecimento da força estratégica do nosso País.

É proposta do IEDI que a empresa privada de capital nacional seja utilizada como o vetor fundamental da política de desenvolvimento industrial e que para elas sejam direcionadas ações que reconheçam as suas desvantagens relativas.

As pequenas e médias empresas são indiscutivelmente reconhecidas por todos os países pesquisados, em especial por aqueles de maior desenvolvimento econômico, como base de variados efeitos multiplicadores de grande importância em uma política industrial.

Constituem-se em importante viveiro na criação daquelas que mais tarde serão novas grandes empresas. Desenvolvem fundamental papel social na geração de empregos, além de promoverem uma melhor distribuição de renda. São estrategicamente utilizadas como polos importantes de inovação tecnológica e podem contribuir com exportações.

Em outros países, todos esses aspectos fazem com que sejam dedicados importantes programas de apoio e fomento às pequenas e médias empresas, assim como de proteção para que possam suportar desequilíbrios macroeconômicos a que estão sujeitas todas as economias.

É proposta do IEDI que o conceito de pequena e média empresa seja revisto e ampliado e que este segmento empresarial seja considerado relevante no conjunto das empresas de capital nacional. Para elas, é fundamental que se estabeleça um programa dedicado de financiamento, com recursos oriundos de, entre outros, parcela dos depósitos compulsórios do sistema bancário. Ademais, em qualquer projeto de reforma tributária deve ser concedidas desoneração e simplificação.

Para um projeto de desenvolvimento industrial que pretenda um continuado crescimento, a questão do financiamento dirigido a novos investimentos é fundamental. As condições de financiamento em uma economia globalizada representam aspecto importante na competitividade, fato que ficou evidente como preocupação dos países estudados pelo IEDI. No Brasil devemos, desde logo, reconhecer situação de escassez de recursos apesar da boa dimensão tida hoje pelo BNDES como banco de fomento. A orientação de uma política industrial é fundamental, a fim de que recursos escassos possam ser bem direcionados.

Não parece ao IEDI compatível que recursos escassos sejam igualmente direcionados para empresas de capital estrangeiro, que, em princípio, têm fontes alternativas de financiamento, e empresas de capital nacional que, como a atual realidade mostra, só podem contar com fontes internas de financiamento.

Além disso, devem ser mobilizados recursos adicionais da poupança pública e privada para aplicação direcionada a projetos de desenvolvimento industrial e tecnológico para que se torne mais compatível o equilíbrio entre necessidades e disponibilidades.

Estas diretrizes pressupõem um sistema financeiro nacional forte. É proposta do IEDI que a ação de financiamento do BNDES dedicado à indústria seja decorrente de uma política industrial e que sejam priorizados os recursos disponíveis para as empresas de capital nacional. Adicionalmente, que seja induzida a utilização de parcela dos recursos de aplicação dos fundos de pensão públicos e privados, para o financiamento de investimentos de expansão industrial.

O comércio exterior, especialmente em um mundo globalizado, ganha cada vez mais atenção e dedicação de todos os países. Qualquer política ou estratégia industrial não tem chance de êxito no caso de não integrada com ações relativas ao comércio exterior. Na verdade, comércio exterior não se resume à definição de regras e medidas tomadas como políticas internas de países. Em conceito mais amplo, envolve toda a ação externa desenvolvida pelo seu corpo diplomático, assim como nas múltiplas representações, tidas em foros internacionais. Este conjunto deve estar ordenado em consonância com aquilo que se refere à atividade industrial, com estratégias e objetivos definidos pela política industrial.

A regionalização dos mercados no plano internacional constitui uma razão a mais para a articulação entre as políticas de comércio exterior e a política de desenvolvimento industrial. A constituição do MERCOSUL, ao promover a unificação aduaneira e, futuramente, a integração dos mercados nacionais, está demandando do Brasil a definição de uma estratégia de mais longo prazo. A negociação com os países-membros do MERCOSUL será mais frutífera, facilitada e positiva para o Brasil na medida em que seja orientada a partir de uma estratégia nacional.

Justamente devido a esta preocupação, o IEDI manifesta-se contrário à aceleração das negociações relativas à ALCA, pois ela pressupõe a definição de objetivos estratégicos e a maior consolidação do MERCOSUL.

É proposta do IEDI que a iniciativa privada tenha efetiva participação em todas as ações de comércio exterior e que estas estejam articuladas com os objetivos determinados pela política de desenvolvimento industrial.

Naquilo que diz respeito às políticas de exportação de manufaturados, a pesquisa realizada pelo IEDI destacou dois aspectos. O primeiro deles é o elevado número e as alternativas de políticas de apoio a esta atividade. O segundo, o objetivo de assegurar às empresas condições de competitividade nos campos do financiamento e da desoneração tributária. Além disso, mostrou-se que é falsa a ideia que a conquista de novos mercados possa ser obtida sem instituições voltadas ao estudo e à promoção de exportações.

É proposta do IEDI que sejam assegurados financiamentos em condições de igualdade com a concorrência externa e desoneração total de tributos para a produção nacional destinada à exportação; que isto envolva a pequena e média empresa, uma base potencial importante para o aumento das nossas exportações. Também propõe que o conjunto de ações destinadas à promoção das exportações esteja sob a responsabilidade de uma agência ou secretaria dedicada.

A pesquisa realizada pelo IEDI mostra claramente que de ambos os lados dos limites estabelecidos pela OMC os países protegem os seus mercados internos. A consciência de que os mercados internos são patrimônio de cada país é ampla, apesar de por vezes disfarçada. O acesso ao mercado interno, quando não restringido para a produção não doméstica, nunca dá a ela tratamento de privilégio com relação aos tributos internos do País. Igualmente tratam os vários países de defender eficientemente o seu mercado contra a concorrência predatória por meio de sistemas de salvaguarda ágeis e eficientes. São inúmeros os casos de ações, tantas vezes pouco gentis, com as quais os países defendem setores, considerados importantes, sob distintas óticas, quando ameaçados por fluxos intensos de importação externa. As maneiras eficientes utilizadas por diversos de nossos “parceiros” comerciais dão bom exemplo disto.

O Brasil deve entender essas práticas como normais no comércio internacional, previstas nos acordos da OMC. Na realidade, o Brasil necessita sofisticar seus instrumentos de política de comércio exterior, ocupando, com competência, todo espaço de defesa do seu mercado doméstico.

É proposta do IEDI que nosso mercado interno seja reconhecido como importante patrimônio nacional e que em decorrência haja sempre perfeita isonomia tributária entre a produção doméstica e aquela importada; que seja continuamente aprimorado e agilizado nosso sistema de salvaguardas; que sistemas adicionais de proteção sejam acionados para indústrias nascentes e outros setores, em casos definidos em estrita observância à política de desenvolvimento industrial.

Pela necessidade já mencionada, o Brasil deve ser capaz de dar saltos na sua extremamente carente capacidade de desenvolvimento tecnológico. O nosso País necessita incorporar tecnologia própria à sua produção industrial, para aumentar o seu valor agregado. Países que dedicam ao seu desenvolvimento tecnológico valores incomparavelmente maiores que aqueles que dedicamos ou que podemos no futuro dedicar, sabem que programas só podem ter êxito se lhes for dado foco adequado. Nossa política de desenvolvimento industrial precisa claramente definir as áreas que deverão receber a concentração do esforço de capacitação

tecnológica, que deverão estar ajustadas à visão futura de inserção da indústria brasileira no mundo. Os recursos públicos deverão ser fortemente direcionados para estas áreas consideradas prioritárias e a capacidade privada de desenvolvimento tecnológico deve juntar-se à pública. A parte de recursos públicos destinados a financiar empresas privadas deverá incorporar cada vez mais a ideia de capital de risco.

Quase sem exceção, os países dedicam recursos públicos para programas destinados à geração de tecnologia, onde se destacam as condições de correta formulação, competente implementação e especialmente bom controle para acompanhar o destino de recursos públicos.

É proposta do IEDI que programas voltados para o desenvolvimento tecnológico e que se referem à atividade industrial estejam alinhados à política de desenvolvimento industrial e incentivem as parcerias entre agentes públicos e privados; e que seja recuperada a capacitação científica e tecnológica em universidades, institutos de pesquisas e centros de tecnologia das empresas.

A moderna gestão da produção reconhece que o homem é muito mais do que um mero executor de tarefas repetitivas. A inserção do trabalho no setor produtivo desloca-se continuamente da transformação para a informação. De um lado, reconhecendo inclusive a individualidade, responsabilidade e criatividade inerentes ao ser humano, os processos produtivos querem cada vez mais dar aos seus participantes estas dimensões. De outro, as tarefas de informação requerem das pessoas novas habilidades ligadas à sua educação, desde a alfabetização e passando pela sua condição de receptor, criador e transmissor de ideias.

A grande e testada capacidade do trabalhador brasileiro é a extrema facilidade de incorporar ideias e conhecimentos, associada a uma real determinação de apreender. Essas características não são totalmente aproveitadas por nosso atual sistema de formação profissional.

É proposta do IEDI que governo e iniciativa privada aperfeiçoem os programas nacionais de treinamento e educação profissional, segundo as prioridades da política de desenvolvimento industrial, otimizando, de forma relevante, os recursos já hoje mobilizados para tal fim, sempre objetivando facilitar o acesso ao emprego e o aumento da produtividade e da remuneração do trabalho.

IEDI

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA

PAULO GUILHERME AGUIAR CUNHA
Palestra no Fórum Nacional
Maio de 2000

Resumo

Em termos teóricos, várias experiências históricas levaram à crença de que países com rendas médias entre US\$ 5 mil e US\$ 7 mil – *per capita* – e adequado estoque de capital humano convergiriam à renda *per capita* de países ricos. O Brasil possuía essas condições, entre 1870-1987, uma vez que ocupou a terceira posição de crescimento na renda per capita nesse intervalo.

Mas, nos últimos 150 anos, o Brasil alternou períodos de alto crescimento com anos de estagnação e mesmo recessão econômica. Nesse século e meio, o Brasil registrou 42 anos de queda na renda *per capita*, anos esses fortemente concentrados nos últimos 50 anos do século XIX e nas últimas duas décadas. Comparativamente, no mesmo período, os Estados Unidos apresentaram queda de sua renda *per capita* em apenas 24 anos, dos quais apenas quatro anos durante a Grande Depressão.

Dentre vários fatores que diferem os dois casos, normalmente, os períodos de estagnação ou recessão brasileiros estão associados com o surgimento de restrições externas ao desenvolvimento econômico. O Passivo Externo Líquido é, portanto, um importante limitador do crescimento da economia do País de forma recorrente.

Nesse sentido, com base em uma estimativa cautelosa do Passivo Externo Líquido, apoiada em estudo do IPEA, inferior a 12% e outras estimativas, o

PEL passa de 23% do PIB em 1994, para 46% do PIB em 1999, sendo que em ambos os casos trabalhando com o PIB que expurga os efeitos da política cambial. É o mais alto dos últimos 20 anos, superior a todos os percentuais da década de 80, a chamada década perdida e década da crise da dívida externa. É um sinal inequívoco do agravamento recente do quadro.

Além disso, no Brasil, não bastasse o aumento da relação PEL/PIB, houve também uma importante alteração na sua composição: o estoque de capital estrangeiro, que representava cerca de 20% do PEL na década de 80, representa hoje 50% do PEL e vem crescendo a taxas que são o dobro das taxas de crescimento do PEL. O problema é que esse capital está alocado fundamentalmente em setores *non-tradables* e que, portanto, deve pressionar mais adiante apenas a remessa de lucros.

Outro importante limitador ao crescimento do País é a baixa poupança e o conseqüente investimento reduzido em razão ao PIB. O Brasil vem investindo e poupando cerca de 20% do PIB, o que lhe garante um crescimento do PIB pouco superior a 2% ao ano, claramente insuficiente para satisfazer as suas expectativas sociais.

Mais desafios já são possíveis de se identificar, embora estejam em curso ainda. Nas próximas duas décadas, o Brasil enfrentará os desafios de uma complexa transição, resultado da rápida e intensa queda do crescimento demográfico e do aumento substancial da esperança de vida da população brasileira.

A população com mais de 65 anos deverá dobrar no período. Como se sabe, os velhos custam mais para a sociedade do que os jovens. Assim, essa dependência traz profundas consequências econômicas, agravando, na ausência de reformas corretivas, os problemas já manifestos nas áreas de saúde e previdência social.

Dessa maneira, além da necessidade urgente de reformar a abrangência de nossa Previdência Social, o Brasil só conseguirá atender, simultaneamente, a necessidade de gerar empregos produtivos e formais e atender às necessidades básicas de sua crescente população velha, se crescer rapidamente.

Do ponto de vista das exportações, o País teve um desempenho muito abaixo da média nos últimos 50 anos. Tivessem as exportações brasileiras de mercadorias crescido à mesma taxa das exportações mundiais, o Brasil estaria hoje exportando US\$ 132 bilhões em bens. Esse desempenho medíocre está atrelado à estrutura física de sua pauta, na qual 60% dos produtos são “commodities” agrícolas ou industriais, com baixa elasticidade de renda nos mercados

mundiais e com um comportamento de preços cíclico e com uma tendência secular de baixa. A alternativa é seguir o exemplo da Coreia do Sul e do México, onde mais de 70% das exportações são compostas de produtos que crescem mais do que o comércio mundial total.

Por fim, está claro que a resolução do problema da restrição externa passa pela necessidade de alterar-se a política econômica, aparentemente desconexa do problema externo. Tudo isso mostra quão difícil, complexa e abrangente é a agenda política e econômica brasileira.

Condições para o crescimento

O conhecimento teórico e o exame de várias experiências históricas recentes levaram a um receituário de como certos países com rendas médias (US\$ 5.000 – US\$ 7.000 *per capita*) e um estoque adequado de capital humano, podem crescer a taxas rápidas e assim convergir para a renda *per capita* dos países mais ricos.

Chama-se a isso, em linguagem técnica, de “convergência condicional”, já que, além das políticas econômicas corretas, certas pré-condições devem estar presentes.

O histórico brasileiro, por seu turno, onde por mais de um século o Brasil ocupou a terceira posição mundial em crescimento da renda *per capita* (1870-1987), mostra que ele possuía as “pré-condições”. Resta ver se isto continua a ser verdade. O receituário para crescer rápido inclui:

- Aumentar a poupança - investimento, especialmente a doméstica, de forma compatível;
- Manter os fundamentos fiscais adequados, reduzindo os gastos de consumo e transferências do governo;
- Manter uma carga tributária compatível com o nível de renda *per capita*;
- Desenhar uma estrutura tributária que não penalize a produção, a formação de capital e as exportações;
- Manter uma postura aberta em relação ao comércio mundial, com ênfase especial na criação de correntes de exportação dinâmicas;

- Manter a inflação baixa e sob controle e
- Dar especial atenção à formação de recursos humanos, com particular ênfase na educação básica e secundária.

Ainda que todas essas medidas estejam sendo atacadas pelo governo, a sua intensificação e articulação representam um desafio adicional às políticas adotadas pelo Brasil nas últimas décadas e a sua compreensão tem sido difícil ao requerer um pensamento sistemático, que não é difundido fora das áreas técnicas.

Como a maior parte dos resultados dessas políticas são de longo prazo e difusos, seus custos políticos são imediatos e bem definidos e as resistências à sua adoção são muito fortes, especialmente em um governo de coalizão como parece ser a regra no Brasil.

Esta agenda, para ser completada e para ser realista, demandará ainda um tempo demasiadamente longo. , Uma maneira alternativa e complementar de considerar a aceleração do crescimento econômico futuro é concentrar a atenção não apenas na incorporação de fatores positivos à economia, mas também na eliminação da principal restrição à sua aceleração: a restrição externa.

Concentrar a atenção no obstáculo fundamental apresenta várias vantagens:

- Sua percepção, ao ser contrafactual, é intuitiva e fácil, facilitando o consenso em torno da necessidade de sua superação;
- Os custos políticos de sua superação podem ser facilmente comparados com as vantagens açodadas à retomada do crescimento rápido;
- Se a escolha do obstáculo primordial for bem feita, a sua superação ramifica-se em vários planos que, se apresentados de forma isolada, perderiam clareza e
- Isso significa um atalho para a solução de problemas aparentemente desligados do obstáculo principal.

O principal obstáculo à aceleração econômica - a questão do passivo externo líquido

Nos últimos 150 anos, o Brasil alternou períodos de alto crescimento com anos de estagnação e mesmo recessão econômica.

Nesses 150 anos, o Brasil registrou 42 anos de queda na renda *per capita*, anos esses fortemente concentrados nos últimos 50 anos do século XIX e nas últimas duas décadas.

Nesses mesmos 150 anos, os Estados Unidos apresentaram queda de sua renda *per capita* em apenas 24 anos, dos quais apenas quatro anos durante a Grande Depressão.

Normalmente, os períodos de estagnação ou recessão brasileiros estão associados com o surgimento de restrições externas ao desenvolvimento econômico.

Essas restrições externas manifestam-se quando o Brasil incorre em déficits não sustentáveis em contas correntes, que reduzem o fluxo de importações de mercadorias e de serviços comerciais abaixo dos níveis necessários para manter o ritmo de crescimento que prevalecia anteriormente.

Dito de outra forma: nesses momentos de crise externa, o Brasil acumulou um Passivo Externo Líquido de tal volume e custo, cujo serviço compromete uma grande parcela de sua receita cambial total, obrigando a racionar as divisas remanescentes, que são insuficientes para manter as importações de bens e serviços comerciais nos níveis compatíveis com a trajetória econômica anterior. Disto a década de 80 é um exemplo emblemático.

Com as exportações de mercadorias crescendo a um ritmo de cerca de 20% menor do que as exportações mundiais e as exportações totais - exportações de mercadorias mais exportações de serviços não financeiros -, o Brasil partiu no passado para o ajuste externo, por meio de mega-superávits comerciais, obtidos por meio de uma forte compressão administrativa de suas importações.

Na década de 80, o Brasil apresentou o quarto maior superávit comercial do mundo, apenas superado pelo do Japão, Alemanha e Taiwan.

O resultado dessa autarquia forçada não se fez esperar: a renda *per capita* caiu a 0,4% ao ano. na década, chegando, em 1990, a um valor equivalente a 96% do seu valor em 1980.

Depois de pagar esse preço altíssimo para reequilibrar o seu balanço externo, o Brasil esqueceu que esses problemas externos estão ligados a um secular mau desempenho de suas exportações e começa de novo a cortejar uma nova crise externa, não mais alimentada por endividamento externo, mas agora por maciços investimentos estrangeiros, que aumentam o Passivo Externo Líquido da mesma maneira como a Dívida Externa.

O Passivo Externo Líquido (PEL) é definido como a soma da Dívida Externa e Estoque do Investimento Estrangeiro e deduzidas as reservas cambiais, o estoque de investimentos brasileiros no exterior e créditos brasileiros no exterior. Nos últimos quatro anos, o déficit em contas correntes tem superado os 3% do PIB, mesmo expurgando, como é correto, os efeitos da desvalorização cambial do PIB de 1999.

Como não existe nenhuma razão automática para uma redução rápida desse déficit, já que quase 80% dele representa o serviço do Passivo Externo Líquido, que aumenta com cada novo déficit em contas correntes, o problema avoluma-se a cada ano.

Com base em uma estimativa cautelosa do Passivo Externo Líquido apoiada em estudo do IPEA, inferior a 12% e outras estimativas, o PEL passa de 23% do PIB em 1994 para 46% do PIB em 1999, em ambos os casos trabalhando com o PIB que expurga os efeitos da política cambial. Esse percentual de 46% do PIB é o mais alto dos últimos 20 anos, superior a todos os percentuais da década de 80, a chamada década perdida e década da crise da dívida externa.

Os Estados Unidos, em sua fase de importadores de poupança externa, tiveram uma relação PEL/PIB de 25% em 1894-96, mas com tendência declinante: 13% em 1900, 14% em 1908, 6% em 1944 e, a partir daí, uma relação negativa (devedor/credor).

No Brasil, além do aumento da relação PEL/PIB, houve uma importante alteração na sua composição: o estoque da capital estrangeiro, que representava cerca de 20% do PEL na década de 80, representa hoje 50% do PEL e vem crescendo a taxas que são o dobro das taxas de crescimento do PEL. Se isso é bom em curto prazo, ao garantir um financiamento mais saudável dos déficits em contas correntes e trazer tecnologia e gestão, a prazos médio e longo, a sua avaliação deverá incluir a sua relação com o comportamento de exportações totais.

Na medida em que o grosso dos investimentos estrangeiros vem dirigindo-se para setores *non-tradables* (bancos, comércio, serviços de suporte, saneamento, parques aquáticos, hotéis

para turismo doméstico, telefonia, etc.), que não geram divisas, mas dão origem a remessas de lucros e dividendos, a situação tende a agravar-se.

Nos últimos seis anos (1994-99), as remessas de lucros consumiram mais de 7% das exportações totais e representaram quase 18% do déficit acumulado em contas correntes, o que as tornam um item relevante se as exportações brasileiras não crescerem mais do que o PEL.

A principal característica que distingue o déficit em contas correntes brasileiro dos demais é o peso ínfimo que o déficit comercial joga na sua composição. Nos últimos 12 meses (janeiro 1999 - janeiro 2000), menos de 3% do déficit em contas correntes brasileiro foi explicado pelo déficit comercial, contra 18% na Argentina, 39% no México, 45% na Austrália, 115% nos Estados Unidos, 123% na Polônia e 170% na Índia, para citar apenas os maiores.

Mesmo considerando os últimos seis anos (1994-99), o déficit comercial acumulado explica somente 10,5% do déficit em contas correntes acumulado, enquanto o serviço do Passivo Externo Líquido (PEL) representa 63% do mesmo déficit.

Essa característica tem duas implicações importantes:

- Os países, em que o déficit comercial tem um papel importante ou dominante na formação do déficit em contas correntes, utilizam plenamente esse déficit para aumentar seu consumo e/ou investimento, o contrário ocorrendo com os países em que o déficit em contas correntes basicamente remunera o seu PEL;
- Os países em que o déficit comercial é um importante componente do déficit em contas correntes podem, se necessário, reduzir esse déficit com uma pequena melhoria no seu balanço comercial, o que não ocorre com os outros países, que necessitam uma melhoria muito mais drástica – isto é, um maior sacrifício nacional - no seu balanço comercial para atingir o mesmo resultado.

Com relação à primeira implicação, basta observar que os déficits em contas correntes, definidos como poupança externa, não tiveram nenhum impacto significativo na Formação Bruta de Capital da economia brasileira entre 1994 e 1999.

Ao contrário, a poupança doméstica retraiu-se para acomodar a poupança externa, basicamente pelo aumento da “despoupança” pública, mantendo constantes tanto a poupança total como o investimento fixo.

A experiência histórica e simples cálculos de juros compostos sugerem a seguinte interpretação para a relação:

PEL / X

1. De valor negativo (Ativo Externo Líquido) até 2 = situação de solvência externa tranquila;
2. De 2 a 4: uma situação de solvência externa regular;
3. Maior do que 4: situação de solvência externa preocupante e comprometedora.

No período 1981-89, quando o Brasil debatia-se com a crise da dívida externa, esse índice ficou em 4,41 na média, com um mínimo de 3,33 (1981) e um máximo de 5,4 (1986). No período 1994-99, quando o Brasil redefiniu a sua inserção internacional, esse índice ficou em 4,30 na média, com um mínimo de 3,2 (95) e um máximo de 6,37 (99), apresentando uma clara tendência de alta.

Para assegurar que o setor externo não limite o crescimento da economia, um objetivo recomendável seria visar um índice PEL/X Totais de 2 ou menos. No caso brasileiro e para o ano de 1999, isso implicaria em exportações totais de 134,6 bilhões de dólares, em lugar dos 56,3 bilhões obtidos. Excluindo as exportações de serviços não financeiros - mais inelásticas a prazos curto e médio -, isso significaria ter exportado US\$ 126 bilhões de mercadorias: 2,63 vezes mais do que foi de fato exportado.

Esse número, ainda que impossível de ser atingido com a atual composição física das exportações brasileiras (fortemente comoditizadas), não é tão absurdo, pois é apenas um pouco mais do que o México exportou em 1999, com uma economia que representa menos de 60% da brasileira.

Triplicar, em termos reais, as exportações de mercadorias brasileiras nos próximos 10 anos, o que significa expandi-las a 12% ao ano, mais a inflação do comércio mundial, deveria ser o objetivo primordial da política de desenvolvimento brasileiro.

Caso se queira reduzir a relação PEL/PIB, para dar maior solidez à solvência externa, deve-se buscar um maior crescimento do PIB e um estímulo a um crescimento mais rápido do estoque de capital sob controle de capitais nacionais. Como é evidente que não interessa restringir o investimento estrangeiro, trata-se de, por meio da modificação do ambiente econômico, interessá-lo em atividades exportadoras.

Apenas para enfatizar, se nada for feito e as tendências de 1994-99, período de redefinição da inserção externa do Brasil, se mantiverem, a relação PEL/X Totais atingiria o valor de 13,76 em 2005. A principal consequência dessa deterioração da solvência externa é que o custo do serviço do PEL passaria de 34% das X Totais em 1999 para 70% em 2005, uma clara impossibilidade econômica.

Na ausência de medidas fortes de ajustamento externo, todo o peso do ajustamento cairá sobre o crescimento do PIB, que ou estagnar-se-á ou regredirá, de forma a reduzir significativamente a absorção externa, isto é, as importações totais.

Um “simples” ajuste externo que garanta a solvência de longo prazo da economia brasileira traz profundas implicações para variáveis aparentemente desconectadas da dimensão externa da nossa economia.

Alterações necessárias da estrutura de poupança

O Brasil vem investindo e poupando cerca de 20% do PIB, o que lhe garante um crescimento do PIB um pouco superior a 2% ao ano, claramente insuficiente para satisfazer as suas expectativas sociais.

Ainda que o Brasil possua um limite de crescimento na próxima década, devido às restrições externas, a taxa de investimento deveria aumentar para cerca de 25%, refletindo não só a necessidade de melhorar a infraestrutura econômica, como a de implantar novos segmentos industriais que permitam a aceleração do crescimento de suas exportações.

A necessidade de reduzir a poupança externa e os déficits em contas correntes, de cerca de 3% do PIB para 1,2% do PIB, de forma a garantir a sustentabilidade de longo prazo do seu endividamento externo (PEL/ X Totais), trazem fortes implicações para os agentes poupadores domésticos: o setor privado e o governo.

O aumento da poupança privada - fortemente concentrada nas empresas e fundos de pensões privadas - dependerá de uma reforma tributária, já que hoje 70% do valor adicionado pela indústria de transformação é consumido com impostos. Já a geração de uma pequena pou-

pança governamental, bem inferior à que existiu entre 1950 e 1980², exigiria um ajuste fiscal muito superior ao que está hoje em discussão.

Mesmo considerando que o crescimento econômico tende a melhorar a equação fiscal, é importante ressaltar que a carga tributária brasileira está muito acima dos padrões compatíveis com sua renda *per capita* e, portanto, esse ambicioso ajuste fiscal deverá dar-se na dimensão do gasto público.

Dois itens, por seu peso no déficit, se destacam: a) os déficits do sistema previdenciário (público e privado); b) as despesas com os juros da dívida pública.

A propósito da previdência

Nas próximas duas décadas, o Brasil enfrentará os desafios de uma complexa transição demográfica, resultado da rápida e intensa queda do crescimento demográfico e do aumento substancial da esperança de vida da população brasileira.

A alteração da estrutura demográfica brasileira, nesses 20 anos, consiste em uma queda absoluta no número de pessoas com até 14 anos de idade, um aumento de 34% na população com 15 a 65 anos e em um aumento de 109% na população com 65 e mais anos de idade.

Considerando que os velhos custam mais para a sociedade do que os jovens, essa alteração na estrutura da razão de dependência traz profundas consequências econômicas, agravando, na ausência de reformas corretivas, os problemas já manifestos nas áreas de saúde e previdência social.

Essa evolução simultânea da população economicamente ativa e da população velha acima do crescimento da população total é rara e, entre as grandes economias mundiais, apenas os Estados Unidos, devido ao *baby boom* do Pós-Guerra, apresentaram um comportamento semelhante, embora mais atenuado. Assim, entre 1960 e 1997, a população ativa americana cresceu a 1,32% ao ano, a população velha, a 1,95% ao ano. e a população total, a 1,07% ao ano.

² Na década de 70, a poupança pública foi de quase 7% do PIS, caindo para 1,7%, na década de 80, mas ainda positiva.

Ainda que a transição demográfica americana entre 1960 e 1997 tenha sido mais suave do que será a transição demográfica brasileira nas próximas duas décadas, a economia americana nesse período cresceu a 2,1% ao ano em termos *per capita*: o que permitiu criar os empregos necessários e manter a Previdência Social solvente.

Cabe observar que, nos Estados Unidos, a relação entre contribuintes e beneficiários da Previdência Social é hoje de 3,7/1, devendo cair para 3,55/1 apenas em 2030, o que reflete a grande formalidade e abrangência do mercado de trabalho americano. No Brasil, essa relação é hoje de menos de 2/1, refletindo a elevada e crescente informalidade do emprego, em que o empregado fora do sistema CLT dificilmente contribui para a previdência.

Nessas condições, além da necessidade de reformar a abrangência de nossa Previdência Social, o Brasil só conseguirá atender, simultaneamente, a necessidade de gerar empregos produtivos e formais e atender às necessidades básicas de sua crescente população velha, se crescer rapidamente.

As peculiaridades de nossa transição demográfica fazem com que a nossa estrutura etária em 2020 seja muito semelhante à americana de hoje, colocando problemas de uma economia madura de forma prematura à economia brasileira.

Existe um aparente consenso que a taxa de crescimento do PIB que permite resolver, sem maiores tensões, esse duplo desafio é da ordem de 5% ao ano. Esse crescimento equivale a um aumento da renda *per capita* de cerca de 4% por ano, um pouco inferior ao observado no período 1950-80, período que inclui o chamado “milagre brasileiro”. Depois de 20 anos com a renda *per capita* crescendo apenas 0,27% ao ano, esse desafio está longe de ser trivial.

Voltando ao déficit público, observa-se que, entre 1994 e 1999, enquanto a relação PEL / PIB aumentou 11 pontos percentuais, a relação dívida líquida do governo / PIB aumentou 23 pontos percentuais.

Embora a situação de solvência da dívida pública líquida seja melhor do que a do PEL, já que, em 1999, o seu estoque corresponde a 1,53 vezes a receita fiscal do governo, contra uma relação PEL / X Totais de 4,78, a sua dinâmica ainda não é animadora. Todavia, como já foi dito, com o crescimento da economia, a tendência natural é a de melhorar a performance fiscal do governo.

A redução da dívida líquida pública dependerá de superávits nominais adequados ao crescimento do PIB, e permitirá reduzir o déficit e abrir espaço para o desenvolvimento do mercado de capitais, que possibilitará a expansão do estoque de capital nacional, bem como a forte redução das taxas de juros.

Sem esse tipo de ajuste fiscal, o ajuste externo, antes definido como essencial para garantir o futuro crescimento do PIB, ficará comprometido e com ele o crescimento mais rápido da economia.

Estabelecendo uma estrutura de exportação dinâmica

Nos últimos 50 anos, o comportamento das exportações brasileiras de mercadorias foi desastroso. Tivessem as exportações brasileiras de mercadorias crescido à mesma taxa das exportações mundiais - uma performance apenas “média” -, e o Brasil estaria hoje exportando US\$ 132 bilhões de bens, o que teria equacionado a restrição externa.

Grande parte da responsabilidade por essa má performance das exportações brasileiras recai sobre a estrutura física de sua pauta, na qual 60% dos produtos são “commodities” agrícolas ou industriais, com baixa elasticidade de renda nos mercados mundiais e com um comportamento de preços cíclico e com uma tendência secular de baixa.

A única forma de introduzir dinamismo nas exportações brasileiras é seguir o exemplo da Coreia do Sul e do México, onde mais de 70% das exportações são compostas de produtos que crescem mais do que o comércio mundial total. Os segmentos mais dinâmicos são os que compõem o SITC 7 - Equipamentos de Escritórios e Telecomunicações, Produtos Automotivos e Outros Equipamentos de Transporte -, que hoje representam mais de 40% do comércio mundial de mercadorias, percentual esse em rápida ascensão.

Esses segmentos representam 52% das exportações do México, 48% das da Coreia do Sul e apenas 18% do Brasil e com esta distância aumentando a cada ano.

Logo abaixo, vêm os segmentos químico, de confecção e de outros artigos de consumo e de precisão, que representam 18% das exportações do México, 28% das da Coreia do Sul e 23% das exportações brasileiras.

O caminho brasileiro é, pois, manter a posição relativa desse 2º grupo de produtos e aumentar significativamente a produção e a exportação dos produtos do SITC 7. É aqui que o Investimento Estrangeiro Direto (IED) tem um papel importante a desempenhar, desde que ele veja o Brasil como uma plataforma atraente e competitiva para essas produções, sendo devidamente motivado para esta direção.

As vantagens do Brasil são uma estrutura industrial diversificada, um contingente suficiente de mão de obra preparada (ainda que a média brasileira seja muito ruim) e um grande mercado potencial interno, expandido quando se considera o MERCOSUL. As desvantagens, que são de peso, são a excentricidade geográfica e uma carga tributária grande e de má qualidade e, até o ano passado, uma política cambial esdrúxula.

O Brasil não pode mudar a sua posição geográfica - não pode ter, como o México, uma fronteira de mais de 2.000 km com os Estados Unidos -, mas pode e deve mudar a sua estrutura tributária.

Enquanto os resultados dessa política de enobrecimento da pauta de exportações brasileira não se concretizarem, o crescimento do PIB brasileiro tenderá a situar-se no intervalo mais baixo.

Sobre a questão tributária, o Brasil possui hoje a maior carga sobre o PIB entre os maiores países de renda média (Argentina, Colômbia, Chile, México e os países asiáticos) e equivalente à de países com rendas *per capita* muito superiores, como os Estados Unidos e o Japão, sendo, além disso, notoriamente disfuncional ao comércio exterior. Nunca é demais enfatizar a urgência de sua correção.

Conclusão

A intenção dessas notas é resgatar a discussão de temas de longo prazo, com ênfase nos aspectos estruturais, não conjunturais, e colocar na perspectiva da superação da restrição externa, temas como reforma fiscal, previdenciária e tributária, que gerarão condições mais favoráveis ao capital nacional, criando para ele, no mínimo, isonomia com relação ao estrangeiro e obviamente não às custas do Tesouro, cujo déficit é na realidade o seu inimigo nº 1, para estabelecer um equilíbrio estável na composição do Estoque de capital Total (capital Nacional + capital estrangeiro).

Quando se discutem esses temas isoladamente, como se faz habitualmente no Brasil, alguns são vistos como manifestações “neoliberais” e outros como busca de favorecimentos indevidos ou antigos, o que torna a discussão sem sentido.

Ao examinarmos a sustentabilidade do endividamento externo brasileiro, representado pela evolução desejável da relação PEL / X Totais e, subsidiariamente, pelo comportamento da relação déficit em Contas Correntes / PIS, abre-se uma caixa de Pandora, mostrando que os desequilíbrios externos são, na realidade, manifestações de desequilíbrios básicos internos.

Nessa moldura, os custos das correções dos desequilíbrios internos, vistos como aumentos da injustiça social, podem ser mais facilmente cotejados com aquela que é a maior injustiça social: a estagnação econômica, consequência da não solução oportuna do desequilíbrio externo.

As grandes ramificações entre a resolução do problema da restrição externa e a necessidade de alterar instrumentos e políticas econômicas aparentemente desligados dele, mostram quão difícil, complexa e exigente é a agenda política e econômica brasileira.

INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO - UMA ANÁLISE DOS ANOS 90 E UMA AGENDA DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL PARA A NOVA DÉCADA

JULIO GOMES DE ALMEIDA³

Novembro de 2000

Resumo

O presente trabalho aborda o tema do desenvolvimento econômico brasileiro. O estudo parte de um amplo retrospecto da economia e do desempenho industrial nos anos 90 com os objetivos de identificar problemas, lacunas e restrições ao desenvolvimento industrial e fundamentar as várias recomendações apresentadas para políticas e ações públicas e privadas voltadas à transformação e ao crescimento industrial em uma perspectiva de longo prazo.

É entendimento do IEDI que o País não pode reproduzir na década que se inicia o baixo crescimento e a estagnação do seu desenvolvimento que caracterizaram os últimos 20 anos. Entende também que o crescimento deva desta feita vir acompanhado de uma melhor qualidade desse processo, o que significa dizer que ao crescimento corresponda mais empregos para a população, melhores salários, produção de bens com produtividade, qualidade e preços capazes de assegurar o amplo consumo interno e a competitividade internacional. Em outras palavras, trata-se do crescimento de

³ Texto resumo de pesquisa sob o mesmo título da qual participaram Julio Gomes de Almeida, Jorge Nogueira de Paiva Britto, José Eduardo Cassiolato, Eli Roque Diniz, Arthur Oscar Guimarães, Helena Maria Lastres, José Carlos Miranda, Marcio Pochmann, Fernando Sarti, Rogério Studart, Roberto Vermulm, Clésio Lourenço Xavier, Cristina Ribeiro Lemos, Emerson Fernandes Marçal, Lício da Costa Raimundo, Alexander de Luca Weiss, Daniel Keller de Almeida, Alessandra Martins Formiga, Victor Emílio Troster e Solange Mantins Formiga. No apoio administrativo e de processamento de dados e suporte de informática, participaram: Luzia Maziero Fernandes e Leo Steinmann.

uma economia moderna, competitiva e que distribui de forma equitativa os frutos de seu dinamismo.

Uma condição indispensável para o crescimento acompanhado das características assinaladas é o vigoroso impulso e transformação da indústria, um setor que conserva decisivo papel na geração de inovações, na criação de empregos e no estímulo aos demais segmentos da economia.

A elaboração do trabalho seguiu a sistemática que o IEDI tradicionalmente adota. Partindo de estudos sobre temas selecionados, elaborados por profissionais de seu próprio quadro e por reconhecidos especialistas do País, as conclusões e as sugestões apresentadas são amplamente debatidas entre os empresários, membros do Conselho do IEDI, chegando-se a um resultado que pretende reunir a análise especializada e a experiência empresarial.

Política macroeconômica, indústria e o novo modelo de desenvolvimento

Sob a influência do bloqueio da liquidez provocado pelo Plano Collor, das altas taxas de juros e da instabilidade política e econômica, o desempenho da economia brasileira e da indústria no início dos anos 90 não poderia ter sido pior: em média, no período 1990/92, o PIB retrocedeu 1,2% e a indústria 4,4%. Um crescimento industrial vigoroso só teria lugar em 1993, reproduzido no ano seguinte devido ao estímulo da estabilização do Plano Real. Desde então até a recessão de 1998-99, o PIB e o produto industrial registraram taxas apenas modestas de crescimento. No período 1990/99, o crescimento médio anual alcançou apenas 1,6% (0,8% ao ano para o produto industrial).

A década de 90 foi decisiva para a estabilização da economia. Um processo inflacionário que desde os anos 80 era controlado apenas de forma parcial e provisoriamente por uma sucessão de “planos de estabilização”, finalmente foi estancado pelo Plano Real de 1994. Este seguiu o modelo utilizado para dar fim à maioria das hiperinflações do século XX: recuperação da confiança na moeda nacional, por meio da garantia de seu valor externo. A “âncora” foi a estabilização, seguida de uma pronunciada sobrevalorização da taxa de câmbio nominal, assegurada por financiamento em moeda estrangeira e por um alto montante inicial de reservas.

Contrastando com os diversos programas anteriores, o Plano Real logrou, ao longo de sua execução, reduzir gradativamente a variação de preços. Em 1998, os índices de preços ao consumidor registraram deflação. Nem mesmo uma forte desvalorização da taxa de câmbio, que se seguiu à crise cambial de janeiro de 1999, reacendeu o processo inflacionário em espiral, característico do longo período – de quase 15 anos – anterior ao Plano. Os índices de preços aumentaram significativamente em 1999 – 9% para o índice ao consumidor e 20% para IGP –, mas não foram reproduzidos certos padrões de formação de preços e de proteção de rendimentos próprios do período de alta inflação, como, especialmente, as pressões e demandas por indexação, as quais não prosperaram nessa oportunidade. Os índices inflacionários mais baixos obtidos no ano 2000 reafirmaram o controle da inflação após a crise, de forma que a perspectiva é de que a estabilidade inflacionária constitua uma norma para a economia na próxima década.

O ponto a ser destacado na execução da política econômica que acompanhou o Plano Real é que a mesma valorização da taxa de câmbio que amparou a desinflação rápida ampliou o componente que, na formação da taxa de juros, correlacionava-se com a expectativa de desvalorização do câmbio. O governo procurou regular essa expectativa definindo uma política de ajuste gradual da taxa de câmbio, o que acabou por consolidar na formação da taxa de juros o nível nominal aproximado de 7% ao ano como o valor correspondente à desvalorização projetada do câmbio. Dado, portanto, o modelo de política econômica adotado, a taxa de juros básica na economia brasileira passou a ter um piso no resultado da agregação deste componente, da taxa de juros internacional, do spread de financiamentos a tomadores do país, refletindo o “risco Brasil”, além de impostos, o que resultava em um valor próximo a 20% ao ano.

Considerando não apenas essas características da política econômica do período pós-estabilização, mas também o comportamento da taxa de câmbio e de juros durante o período 1990/94, teremos um quadro de 10 anos de política cambial e de juros, que se notabiliza, no primeiro caso, por uma alta oscilação com tendência de valorização da taxa de câmbio real. Isto distorceu o setor externo da economia, além de empobrecer e retirar dinamismo das exportações. No segundo caso, em média vigorou uma taxa de juros elevadíssima, como o nível correspondente ao período 1994/99, ou seja, 34,5% ao ano em termos nominais e 20% reais. Como se sabe, as taxas finais para empresas e consumidores, tomadores de recursos junto ao sistema financeiro, foram muito superiores às taxas básicas, em função dos levados spreads da intermediação financeira no Brasil.

A combinação de câmbio sobrevalorizado com este comportamento da taxa de juros teria consequências imensas sobre os investimentos e o dinamismo da economia, sobre as contas

públicas, sobre as dívidas e a situação financeira das empresas e sobre o setor externo, o crédito e o mercado de capitais.

Atualmente, a taxa básica de juros ainda é excessiva, dada a taxa de inflação prevista para 2001 (4%). Por ter rompido com a anterior relação entre taxa de juros e câmbio a partir da mudança da política cambial em 1999, recuperado o controle sobre a inflação e porque os resultados das contas públicas permitiram a estabilização da relação dívida pública/PIB após significativos aumentos nos anos anteriores, o Brasil reúne condições internas para prosseguir na redução da taxa básica de juros, um fator decisivo para a perspectiva de crescimento a curto, médio e longo prazo.

Quanto aos resultados das contas públicas nos anos 90, a primeira observação pertinente diz respeito à natureza transitória e à baixa qualidade dos resultados positivos obtidos em consequência da reforma monetária nos primeiros anos da década. A observação complementar é que ocorreria um grande desajuste depois de obtida a estabilização, traduzido em rápido aumento da dívida líquida do setor público como proporção do PIB e na transformação dos expressivos superávits herdados da fase anterior em déficits muito altos. O déficit público no conceito nominal já alcançava 6% do PIB antes da crise asiática. Este desequilíbrio do setor público, juntamente com os crescentes déficits externos provocados pela política cambial, foram os fatores mais importantes que levaram a economia a uma grave crise cambial no início de 1999. Desde então, o déficit público vem sendo contido como resultado da execução de um programa de contenção de gastos e aumento de receitas tributárias, acordado com o FMI.

Mesmo sendo considerada a precariedade dos resultados obtidos até 1994, não se justifica a ausência de ações para a correção dos desequilíbrios do setor público nos anos de execução do Plano Real, principalmente se for levado em conta o aumento das receitas em função da venda de empresas estatais no âmbito do programa de privatização e da significativa evolução da carga tributária, que passa de 25,3% do PIB em 1993 para 31,7% em 1999. Ademais, nesse processo, foram agravadas certas características da estrutura tributária brasileira, como a má qualidade e sua incidência desigual, penalizando a atividade produtiva, o investimento e a produção industrial, em particular. O amplo movimento empresarial e de outros segmentos da sociedade em favor de uma reforma tributária, encontra justificativa na urgente remoção dessas distorções como condição para um melhor desempenho da economia.

Na linha do diagnóstico acima sumariado, no plano da política macroeconômica e da política tributária, os objetivos a serem alcançados já na entrada da nova década são:

- A estabilidade inflacionária é condição para um crescimento mais justo e mais estável, para o desenvolvimento do mercado de capitais, para a realização de investimentos de risco e a longo prazo e para a redução das taxas de juros e alongamento dos prazos dos financiamentos bancários.
- Uma taxa de câmbio que, evitando as valorizações ou desvalorizações excessivas que marcaram os anos 90, mantenha o atrativo das exportações, é o requerimento de base e uma condição para a eficácia das políticas de comércio exterior e de promoção de exportações destinadas a superar a vulnerabilidade externa da economia.
- Uma meta para o horizonte de um a dois anos, objetivando tornar mais compatível a taxa de juros com o nível requerido pela atividade produtiva é uma taxa básica de 7% ao ano em termos reais e uma taxa final de empréstimo para tomadores preferenciais de 10%. Spreads bancários substancialmente menores serão exigidos para que o objetivo seja alcançado.
- A reforma tributária visa: a eliminação de impostos e contribuições cumulativos, a isonomia tributária do produto nacional com relação ao importado, a desoneração dos investimentos e das exportações, a neutralização dos efeitos negativos da “guerra fiscal”, a previsão de impostos adequados à proteção ambiental, a redução do custo do trabalho e a ampliação da base de incidência tributária, visando uma mais justa distribuição da carga tributária entre os setores.

Sobre o modelo de desenvolvimento para o País, são várias as questões que devem ser tratadas:

Uma das metas mais destacadas da reativação econômica que se deseja para a próxima década é a geração de empregos. Não há hipótese de que a taxa de desemprego venha a ser reduzida de forma significativa se a perspectiva de crescimento não superar muito as taxas de crescimento da segunda metade dos anos 90 (2,1% ao ano para o PIB e 0,8% para a indústria). Esta é a condição também para que a redução do desemprego seja acompanhada da ampliação do mercado formal de trabalho, de um maior equilíbrio em longo prazo da Previdência Social e da melhoria da qualidade do emprego. Há evidências de que uma taxa de crescimento do PIB de 4% contribui para diminuir moderadamente a taxa de desemprego.

É importante frisar que na economia brasileira um crescimento superior àquela marca só ocorre quando o produto industrial “puxa” o crescimento da economia como um todo, vale

dizer, quando a indústria cresce além de 4%. Por isso, o crescimento mais vigoroso da economia implicará em desempenho ainda maior do setor industrial.

Outras ações poderiam colaborar para reduzir o custo do trabalho e ampliar o emprego formal:

- A execução de políticas voltadas ao desenvolvimento industrial regional e às micro e pequenas empresas.
- A redução do custo do trabalho pode ser obtida por meio de duas iniciativas:
- A redução da cotização patronal por meio da reformulação da sistemática de arrecadação do salário-educação e INCRA. Esta redução depende da realização de uma reforma tributária que leve em consideração a mudança do financiamento da educação e da política agrária.

Nos custos não salariais, a presença de um complexo código de trabalho (Consolidação das Leis do Trabalho e Constituição Federal) sobre o segmento organizado do mercado de trabalho torna automática a definição dos componentes do custo do trabalho, pois a cultura de negociação no País ainda não se encontra consagrada sob o princípio da contratação coletiva de trabalho. Nesse caso, poderia contribuir para a redução do custo do trabalho uma reforma no sistema de relação de trabalho, tornando difundida a organização por local de trabalho, a redução das culturas da rotatividade e do dissídio trabalhista e a presença de maior transparência e confiança entre os atores sociais.

Segundo evidências acumuladas da experiência nacional e internacional, a redução da jornada de trabalho não é instrumento capaz de assegurar o aumento do emprego, podendo ampliar a informalidade dependendo do momento em que é adotada e da situação produtiva e financeira das empresas. A meta de médio prazo deve ser a redução da jornada de trabalho para 40 horas, correspondendo ao avanço da produtividade e ao fortalecimento das empresas nacionais, sobretudo as de menor porte, as quais são as grandes absorvedoras de mão de obra na economia.

Um crescimento maior e um horizonte mais prolongado de expansão irão exigir a liderança de setores que, nos anos 90, pouco evoluíram ou mesmo regrediram. Os setores de bens de capital e bens intermediários de maior conteúdo tecnológico têm destacada influência na formação do resultado comercial, abrigam maior dinamismo tecnológico, além de possuírem grande poder de irradiação de seu crescimento para outros setores da economia. A reativação desses setores justificaria por si só a execução de uma política de desenvolvimento industrial,

prevendo políticas de financiamento e de investimento para incentivar a empresa nacional e o investimento estrangeiro na instalação de capacidade e ampliação da produção, substituição de importações e exportação desses bens.

A política de investimento industrial viria complementar as políticas empreendidas na infraestrutura ao longo da segunda metade dos anos 90, apoiadas na privatização e na reformulação de segmentos como os de telecomunicações e petróleo, e que dão indicações de que poderão contribuir com montantes expressivos de investimento na entrada da nova década. Na infraestrutura, faz-se necessária a remoção dos obstáculos que ainda dificultam os investimentos nas áreas de energia elétrica – nas quais o atraso de inversões pode constituir-se em limitador do crescimento – e saneamento – em que a carência de investimentos retarda o desenvolvimento social. O IEDI considera inadequado o procedimento da indexação ao câmbio das tarifas de energia. Uma maior flexibilização dos limites de endividamento do setor público é necessária para amparar investimentos na infraestrutura.

Essas iniciativas almejam, em última análise, elevar a relação formação bruta de capital fixo/PIB (taxa de investimento) na economia, a qual, nos anos 90, oscilou em níveis, em geral, inferiores a 20% do PIB. O crescimento sustentado e de melhor qualidade requer um patamar inicial de 25%.

O conceito de desenvolvimento aplicado ao Brasil só pode ser entendido como o crescimento econômico que, de forma continuada, concorre para reduzir significativamente os níveis de pobreza e de desigualdade da renda.

A literatura recente tem destacado que, como o crescimento econômico pode não ser suficiente para uma rápida correção da desigualdade e superação de pobreza da população nessa condição, são exigidas políticas complementares às políticas de crescimento. Por isso, as políticas sociais devem acompanhar a execução de uma política voltada à redinamização do crescimento econômico.

A referência à educação é obrigatória. O modelo de crescimento comporta alternativas, nenhuma delas excluindo um forte avanço na educação. Os últimos anos assistiram a um importante progresso educacional no País, fruto de uma política dedicada a prioridades para os 1º e 2º graus de ensino. A continuidade dessa política é requerida como condição para o crescimento na nova década, mas será necessário estendê-la ao ensino técnico e de nível superior, além da pesquisa nas universidades, de forma a ampliar a formação de profissionais e técnicos e desenvolver a atividade de P&D.

Um exercício evidencia o grande desafio que um novo modelo de desenvolvimento terá de enfrentar. A necessidade de crescimento do PIB para que a renda *per capita* brasileira dobre de valor em 10 anos, deixando-a, porém, em um nível ainda modesto (cerca de US\$ 7.000) na comparação com outros países, é de nada menos do que 8,5% ao ano.

Obter um crescimento desta magnitude seria considerado impossível para um padrão de referência como a década de 90 ou o período 1980-99 – médias de crescimento de 1,6% e 2,3%, respectivamente. É, porém, concebível, embora inquestionavelmente difícil, se a referência é um crescimento que o Brasil já foi capaz de obter no passado e tem condições de reproduzir no futuro.

Política industrial e desenvolvimento

Na perspectiva de que o Brasil não pode esperar mais uma década para reencontrar o caminho do desenvolvimento e na busca de um modelo econômico adequado ao País e, ao mesmo tempo, coerente com os tempos atuais, o IEDI tem se dedicado ao exame de alternativas de políticas que possam contribuir para o desenvolvimento. A seguir são apresentadas sugestões relativas a vários temas pertinentes à indústria e à economia nacional, como organização do setor público e parceria com o setor privado, empresa nacional e mercado interno, financiamento do investimento, comércio exterior e política de exportações, desenvolvimento tecnológico, descentralização da política industrial e políticas para as micros, pequenas e médias empresas.

São sugeridas ações nos campos da organização dos setores público e privado, bem como para favorecer a parceria entre ambos. Organização adequada e boa relação de parceria são pré-condições para o êxito de qualquer política de desenvolvimento industrial.

Do ponto de vista do setor privado, o processo recente caracterizou-se pelo maior pluralismo dos órgãos de representação empresarial que aumentou a diversidade sem a contrapartida da criação de uma entidade de cúpula de caráter abrangente e transetorial. Nesse campo, um avanço significativo da representação empresarial que permitiria uma mais ampla e efetiva interlocução com o setor público seria a criação de uma entidade representativa da produção e serviços. A Confederação da Produção e Serviços refletiria a crescente dependência recíproca entre produção e serviços, bem como as fronteiras cada vez mais móveis entre os setores econômicos.

Para concretizar e fomentar as parcerias setor público/setor privado no campo industrial, as ações já tomadas pelo governo, como a criação em 1999 do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a incorporação da CAMEX a esse ministério e a implementação dos Fóruns de Competitividade, poderiam ser complementadas pela constituição dos seguintes órgãos colegiados:

- O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial;
- O Fórum da Produção Industrial.

A principal função do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial seria a definição das diretrizes e estratégias de política de desenvolvimento industrial, devendo subordinar-se, dada a sua importância, à Presidência da República. Com um número de membros não superior a nove, o Conselho teria a participação de ministros, empresários e representante dos secretários estaduais responsáveis pelo desenvolvimento industrial.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a quem competiria a secretaria executiva desse colegiado, seria devidamente ampliado dos pontos de vista do aparato técnico e de instrumentos de ação para desempenhar adequadamente suas novas funções de coordenador e formulador da política de desenvolvimento industrial.

Quanto à representação dos secretários estaduais responsáveis pela política industrial, ela justifica-se pela relevância do tema da regionalização do desenvolvimento.

O Fórum da Produção Industrial seria uma iniciativa inteiramente de responsabilidade empresarial, mas acolhida e apoiada pelo governo. Os empresários membros do Fórum, em número também não superior a nove, seriam designados de forma consensual a cada dois anos, com possibilidade de recondução, sendo que os empresários pertencentes ao Conselho Nacional seriam seus membros natos.

Os objetivos da criação do Fórum são: constituir um *locus* de discussão empresarial, independentemente de associações de classe e de setores de atuação das suas empresas e contribuir para o estabelecimento da cooperação e de iniciativas coordenadas entre setor público e setor privado. A ele caberia encaminhar propostas de política de desenvolvimento industrial e acompanhar e avaliar a execução das políticas na perspectiva empresarial. Uma função adicional para o Fórum seria promover debates e coordenar a elaboração de um documento anual sobre as tendências da indústria no Brasil e no mundo, procurando vislumbrar o fu-

turo do setor com o objetivo de fornecer elementos para a política de desenvolvimento em questões como novos setores, novas tecnologias, novos produtos e mercados de exportação e novas formas de concorrência.

Por fim, devem ser apoiados os Fóruns de Competitividade recentemente criados pelo MDIC, pois se acredita que eles sejam um instrumento adequado de formulação, coordenação e avaliação de políticas e de parceria público-privado. O seu desenvolvimento carece de uma maior prioridade concedida ao tema pelo governo em seu conjunto e melhor articulação de ações com o Ministério da Fazenda e Ministério de Ciência e Tecnologia.

Política industrial, empresa nacional e mercado interno

O ajuste das empresas industriais e a reestruturação industrial

No tema das empresas nacionais, é sugerida a adoção de medidas merecedoras do *status* de prioridades absolutas de uma política de desenvolvimento industrial. São fundamentais as ações atinentes à política macroeconômica, sendo também importantes as políticas explícitas de reestruturação produtiva, patrimonial e financeira das empresas nacionais, o que permitirá não só evitar que se repita na nova década a desnacionalização ocorrida nos anos 90, mas também ampliar a capacidade de grupos nacionais conquistarem expressão a nível internacional. Dentre as medidas sugeridas, cabe destacar:

- A remoção dos fatores macroeconômicos que nos últimos anos levaram a uma ampla desnacionalização na economia brasileira. São eles: a política tributária que faz recair sobre o produto industrial de produção nacional uma excessiva carga de impostos e reduz a capacidade de acumulação de fundos próprios pelas empresas nacionais e a taxa de juros ainda muito elevada, que concorre para deprimir o valor presente dos ativos reais da economia e retira capacidade competitiva da empresa nacional.
- Já que as constituições societárias de várias empresas nacionais de setores relevantes, como siderurgia, petroquímica e papel e celulose, são complexas e dado que a reestruturação demanda elevados recursos financeiros, o BNDES deve exercer papel

fundamental nesse processo. Por diversas vezes, seus representantes têm manifestado interesse e vêm afirmando a necessidade de reestruturação industrial, mas não é atribuído ao banco o papel de liderança desse processo. Considerando esse lado da questão, mas reafirmando que o BNDES é a instituição mais apropriada para exercer o papel de estimulador da reestruturação industrial, sugere-se as seguintes medidas:

- A programação de seminários sobre o tema, a contratação de trabalhos técnicos sobre a necessidade e o modelo de reestruturação mais adequado aos diversos segmentos da indústria, a realização de reuniões com os grupos econômicos envolvidos e que o BNDES coloque em discussão critérios para a reestruturação industrial, deixando, assim, para que o próprio setor privado defina qual reestruturação implementar dentro dos parâmetros definidos.
- Como mecanismo indutor, poderia ser instituído um programa de financiamento em condições diferentes dos programas usuais do banco, combinando uma parcela de recursos para aplicação de risco (como até metade do financiamento global) e outra parcela de empréstimo a juros fixos (como 8% ao ano), prazo de carência ampliado e prazo de amortização amplo (como 15 anos), para absorver os eventuais diferenciais entre a taxa de juros regulada pela TJLP e spreads normais da operação do Banco e a taxa fixada.

A despeito da taxa fixa de juros, não haveria subsídio nos financiamentos aprovados no âmbito desse programa, mesmo na ocorrência de um desvio frequente da TJLP com relação à taxa fixa, pois a ampliação do prazo de pagamento serviria de equalização. Um mecanismo parecido a este já é operado pelo BNDES, que no período de carência de um financiamento por ele concedido, faz incidir sobre o saldo devedor não o valor cheio da TJLP, mas a taxa de 6% ao ano (além do spread), acumulando a diferença (o “fator de capitalização”) no saldo devedor até o início da amortização.

Algumas vantagens do programa podem ser apontadas:

- A participação no capital, o longo prazo dos empréstimos e a taxa fixa de juros em bases próximas aos padrões internacionais, confeririam um estímulo para a concretização de processos de reestruturação devido ao planejamento financeiro que permite e pelo grau de certeza que confere aos compromissos financeiros em operações tipicamente de muito longo prazo. A participação no capital, ademais, serviria de incentivo à modernização das relações entre a empresa e o investidor – um item no qual a empresa

nacional deixa muito a desejar – e representaria uma perspectiva para o desenvolvimento da Bolsa de Valores e do mercado de capitais.

- O programa não seria voltado a nenhum setor, empresa ou grupo específico, mas a um propósito ou modalidade de projeto: o que objetiva a reestruturação empresarial e industrial. O programa poderia se voltar a outros propósitos tão urgentes e importantes, tais como a substituição de importações e os investimentos voltados à exportação em setores onde o aporte de capital e o risco do investimento são maiores. Nesse sentido, o programa poderia incluir os investimentos como um todo (não só os de reestruturação) dos setores capital-intensivo e de elevada intensidade tecnológica.

Política de estímulo ao mercado interno e de apoio à empresa nacional

Para o Brasil, na perspectiva da próxima década, será crucial resgatar a dimensão do seu mercado interno como condição de desenvolvimento da empresa de base nacional no mundo globalizado. A abordagem do tema do mercado interno não se baseia em critérios ou parâmetros de antigas teses de defesa de interesses nacionais abstratos, mas, sim, toma por base interesses econômicos bem definidos que podem decidir processos de concorrência em mercados específicos. O estímulo ao mercado interno é fundamental como forma de ampliar a escala de mercado para os produtos locais e, assim, manter uma atividade econômica nacional – gerando emprego e renda. Estimular o mercado interno para bens e serviços produzidos localmente auxilia na redução do custo fixo relativo à produção nacional (reduz o custo Brasil) e amplia a escala potencial de produção, o que pode permitir, em última instância, a participação da produção local também em processos de competição internacionais.

A potencialidade do mercado interno brasileiro tem sido apontada como um grande patrimônio nacional, mas é necessário melhor aproveitá-la, seja para atrair o investimento estrangeiro para atividades produtivas industriais que o Brasil carece, seja para valorizar a produção nacional por meio de uma política de compras no mercado brasileiro.

As sugestões a seguir apresentadas visam implementar um modelo adequado de utilização do mercado interno brasileiro e do poder de gasto para promover o crescimento e fortalecer a empresa nacional, considerando o papel que, nos dias atuais, o setor público exerce na economia.

- O Governo Federal deve procurar atrair investimentos do exterior, ressaltando o potencial do mercado interno brasileiro e regional (do MERCOSUL), como fator de atratividade. Uma agência de investimento, voltada a este objetivo, tem um grande e importante campo de atuação à sua frente.
- Simultaneamente à atração de capitais estrangeiros, é necessário o reconhecimento de que o conjunto de ativos disponíveis pela empresa de capital nacional é estruturalmente distinto dos ativos de uma empresa estrangeira. Disto decorre a necessidade de adoção de instrumentos de política industrial específicos para as empresas nacionais. O BNDES deve ser mais ativo em buscar articular novos projetos de investimento na indústria, evitando, no entanto, a antiga e falsa substituição de importações. Deveria também em suas ações adotar como critério decisório um índice mínimo de nacionalização na compra de insumos industriais.
- Como forma de contornar eventuais restrições à utilização de índice de nacionalização pela OMC, o Brasil pode procurar conceder benefícios ou diferenciais em processos de licitação, vinculados a outros indicadores tais como: observância a um Processo Produtivo Básico – PPB, desenvolvimento de tecnologia local e outros expedientes que, na prática, criem um diferencial a favor dos produtores instalados no Brasil. Outra forma de contornar as restrições seria por meio da utilização de mecanismos tais como incentivos ao desenvolvimento tecnológico, à preservação do meio ambiente, ao desenvolvimento regional, além de adotar barreiras técnicas, mecanismos de valoração aduaneira e, eventualmente, lançar mão do mecanismo de salvaguarda.
- Apesar da privatização de empresas estatais na década de 90, as compras reguladas pelo governo ainda podem exercer papel importante para incentivar a produção industrial local. Uma forma a ser considerada é o governo adquirir os direitos de desenvolvimento de determinados produtos que lhe sejam necessários, como equipamentos médicos/hospitalares.
- No que diz respeito a compras do setor privado que sejam reguladas pelo poder público, os exemplos da ANP e do BNDES para o setor de petróleo e gás devem ser seguidos pelas demais agências.
- Finalmente, pode ser estudada a hipótese de que os incentivos regionais ou setoriais concedidos pelo Governo Federal devam ter contrapartidas ou que alcancem indicadores negociados de compras no mercado interno. Por exemplo, a concessão de in-

centivos regionais deveria estar vinculada ao alcance de índices de compras de bens e serviços locais, entendendo-se por compras locais aquelas realizadas de empresas sediadas no país. De forma análoga, os recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional assim como os bancos regionais somente deveriam apoiar projetos que alcancem indicadores de estímulo às compras internas.

O financiamento do investimento industrial

O crédito dos bancos públicos e privados

O diagnóstico básico sobre o sistema bancário é que teria sido necessária uma estabilidade mais geral (não apenas a estabilidade de preços) e mais prolongada para que se iniciasse um processo de eliminação das distorções no financiamento da economia brasileira. Somente assim, a poupança financeira interna e o crédito dos bancos poderiam ser direcionados para as aplicações de risco e para o crédito a mais longo prazo.

Preservada a estabilidade inflacionária após a crise cambial de 1999, resta remover os juros altos de curto prazo e evitar instabilidade macroeconômica, fatores que, após a estabilização de 1994, foram obstáculos para uma maior demanda pelos investidores por ativos diferenciados segundo prazos e modalidades de risco, condição para um maior e mais diversificado (em termos de prazos e segmentos atendidos) volume de crédito.

Ou seja, apenas em médio prazo, e ainda assim nas hipóteses de que prossiga a redução das taxas de juros de curto prazo e que sejam minimizadas a instabilidade e a incerteza macroeconômicas, o sistema bancário poderá vir a suprir, ao menos parcialmente, as lacunas de financiamento existentes nas operações de médio e longo prazo e o financiamento a setores específicos (micro, pequenas e médias empresas, exportação, crédito habitacional, setor agrícola, infraestrutura e desenvolvimento tecnológico).

Por isso, essas modalidades de crédito, por um período prolongado, ainda dependerão das agências e bancos oficiais, que não devem ser privatizados e seus recursos e programas de financiamento devem ser ampliados.

As observações acima não excluem uma reforma das instituições financeiras públicas. As metas ou focos de reestruturação seriam:

- Definição clara das operações para os quais a rede de agências e dependências, a equipe técnica e a capacidade de análise da instituição servem a um interesse ou a uma política pública (como o crédito subsidiado concedido a um determinado setor ou atividade), interesse este que não deve resultar em riscos ou prejuízos à instituição financeira.
- Após um prolongado período de instabilidade e de sucessão de crises, nos anos 80 e 90, as instituições públicas acumularam volumosas distorções que se traduzem presentemente em acúmulos de créditos irrecuperáveis ou de baixa qualidade. Distorções também foram causadas por interferência política na definição de créditos. Em se tratando de acúmulo de distorções oriundas do passado, não há saída, exceto o procedimento que o governo já vem adotando: o reconhecimento dos “esqueletos” para que, em seguida, seja processada a “limpeza” patrimonial das instituições. Por outro lado, estão sendo desenvolvidos instrumentos que beneficiarão o objetivo de assegurar a não ocorrência de desequilíbrios no futuro, dentre eles a Lei de Responsabilidade Fiscal e a redefinição, pelo Banco Central, de critérios de classificação de operações segundo o risco.
- Finalmente, o terceiro tema de prioridade é há muito tempo conhecido e desdobra-se em um conjunto amplo de questões. Trata-se de conferir racionalidade à atuação das instituições financeiras públicas em termos de atuação em localidades, organização, métodos de gestão, administração de pessoal, critérios de análise de operações, duplicidade de atuação e de funções com outras entidades públicas, etc.

Quanto à perspectiva de evolução do crédito para a próxima década, considerando as evidências disponíveis, há indicações claras de que a relação crédito/PIB no Brasil poderia dobrar, na condição de que a economia mantenha a estabilidade de preços e que o setor bancário nacional seja fortalecido. A entrada do novo milênio reserva nessa área, portanto, uma oportunidade decorrente do potencial de crescimento do crédito. Este é subutilizado no país, mas poderá se revelar poderosa alavanca do crescimento. Somente também com um expressivo aumento do crédito será possível reduzir os excessivos spreads bancários que tornam insustentavelmente elevadas as taxas de juros para empresas e consumidores. Convém sublinhar que em países como Alemanha, Reino Unido e Japão, a relação crédito ao setor privado/PIB é próxima a 120%. Nos EUA, a relação supera 2/3 do PIB. Países como Itália, Coréia, Canadá apresentam proporção entre 60% e 70%. No Brasil, o índice alcança 25% do PIB.

No que diz respeito à desnacionalização ocorrida no setor bancário brasileiro na segunda metade dos anos 90, de fato constata-se um grande e muito rápido crescimento dos bancos estrangeiros, promovido a partir de compras de bancos nacionais, públicos e privados. Em patrimônio, as instituições estrangeiras participavam com 26% do setor bancário em fins de 1999, enquanto, em 1993, sua participação era pouco superior a 7%. Essa evolução já coloca o grau de participação estrangeira no sistema bancário do Brasil acima do equivalente a países como Alemanha, Canadá, Coréia, França, Holanda, Japão e México e próximo ao grau correspondente aos EUA. Acima do nível brasileiro, encontram-se países como Argentina, Chile e Reino Unido.

Não se confirmou a tese de que a expansão de bancos estrangeiros traria mudanças significativas na concorrência do setor e o tornaria mais apto a contribuir com o desenvolvimento da economia real. Teria sido assim se o processo de internacionalização tivesse concorrido para que o sistema bancário avançasse na solução das grandes questões que ainda bloqueiam o acesso e o desenvolvimento do crédito no Brasil: as lacunas existentes na oferta de crédito privado para segmentos inteiros da economia e dos consumidores, os spreads e as taxas de juros para os tomadores finais, exageradamente altos, e os prazos das operações, excessivamente curtos.

Na área bancária, um desafio para os próximos anos será a consolidação, sobretudo no segmento de varejo e no crédito corrente às empresas e aos consumidores, em um setor em que é maior a concorrência e há forte presença de instituições estrangeiras de grande porte em seus países de origem e nos mercados internacionais. Em seus contornos gerais, esta questão assemelha-se à que se coloca para diversos segmentos da indústria e é, assim como ocorre no lado real da economia, uma condição para o crescimento econômico em uma perspectiva de longo prazo.

Com relação ao crédito para o fomento em nível estadual e local, é preciso considerar que a privatização dos bancos comerciais estaduais teve uma consequência negativa sobre o financiamento ao desenvolvimento: provocou o desaparecimento de mecanismos tradicionais de crédito local à indústria, e, particularmente, às micro, pequenas e médias empresas, sem que a lacuna tenha sido preenchida por outras instituições. No processo de reestruturação dos bancos estaduais, foi prevista a criação de agências de fomento para suprir o financiamento ao desenvolvimento local, uma dimensão do financiamento de longo prazo que a agência federal de desenvolvimento, o BNDES, sabidamente não preenche. Foram previstas 14 agências de fomento, cujo desenvolvimento é requerido como urgente para melhorar o acesso ao crédito de longo prazo, sobretudo para micro, pequenas e médias empresas e para fomentar o desenvolvimento na escala local. Quanto à modalidade de microcrédito, que, com sucesso,

o BNDES vem patrocinando, trata-se de iniciativa que atende não só ao objetivo do fomento em escala local, mas também cumpre um papel social por viabilizar a geração de renda de comunidades carentes por meio do acesso ao crédito e a formação de pequenos negócios.

A atuação do BNDES notabilizou-se, nos anos 90, por uma grande evolução das suas operações e por uma significativa redução relativa dos financiamentos à indústria de transformação, cuja participação passou de 75% do total em 1990 para 40% entre 1997 e 1999. A contrapartida desta redução foi a maior diversificação das aplicações para outros setores, como agroindústria e, especialmente, infraestrutura e serviços. O BNDES também absorveu demandas de outros segmentos, como comércio, serviços e financiamentos para as empresas estrangeiras.

O IEDI tem se manifestado a favor de uma clara definição de prioridade na aplicação dos recursos captados da poupança nacional ao investimento de empresas nacionais, reservando o eventual apoio financeiro a empresas para as quais o problema da escassez de recursos de capital não se apresenta, como é o caso das empresas estrangeiras, a situações em que o apoio financeiro é condição da realização de investimentos que contribuam com objetivos de uma política de desenvolvimento.

Quando da abordagem da questão da reestruturação industrial, foi recomendada a formulação de um programa especial do BNDES para atender e incentivar o processo de reestruturação, a substituição de importações e os investimentos voltados à exportação, uma providência cuja importância cabe aqui enfatizar.

Vale também uma referência a um dos fatores que explicam a queda da participação da indústria nas operações do BNDES: as dificuldades de acesso das empresas industriais de menor porte aos recursos de longo prazo. Essas empresas devem recorrer aos agentes repassadores de recursos, ou seja, ao sistema bancário, o qual tem baixo interesse nestas operações. Algumas ações do BNDES vêm procurando remover as dificuldades. Consistiram em medidas tomadas em 1999, como a redução do valor mínimo das operações diretas de R\$ 7 milhões para R\$ 1 milhão para projetos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e no aperfeiçoamento de um fundo criado em 1997, e o “fundo de aval”, para garantir os financiamentos para micro, pequenas e médias empresas, reduzindo, assim, o risco bancário nos repasses a essas empresas. O banco também instituiu um sistema de incentivo aos bancos repassadores mais atuantes.

A análise da experiência internacional sugere que o modelo de fundo de aval é o mais adequado para incentivar as operações de repasses dos bancos, além de possibilitar uma avançagem maior de operações. De qualquer forma, seria maior a efetividade das medidas já

tomadas se também fosse maior a articulação entre o Banco do Brasil, que conta com grande capilaridade, e o BNDES, para efeito de incentivar o acesso ao crédito pelas MPME's. É uma medida que se recomenda.

Quanto às taxas de juros dos financiamentos de longo prazo, é importante observar que a mudança do sistema de cálculo da TJLP em 1999 foi necessária, já que não se confirmou a expectativa que motivou a criação da TJLP, ou seja, a de convergência das taxas dos títulos de dívida interna e externa brasileiros às taxas internacionais. O novo sistema é adequado ao objetivo de que a taxa real básica de juros de longo prazo no Brasil situe-se ao nível das taxas internacionais. Contudo, é ainda alto o nível real esperado para a taxa de juros dos financiamentos de longo prazo, devido ao excessivo spread. Este pode alcançar atualmente cerca de 50% da taxa básica (a TJLP) nas operações diretas e 75% em operações indiretas.

A recomendação é que o BNDES procure fórmulas que permitam reduzir os seus próprios spreads e que prossiga tentando induzir a queda dos spreads cobrados nas operações indiretas. Uma medida da área da regulamentação bancária que poderia contribuir seria atribuir para efeito do cumprimento pelos bancos da norma de adequação de capital, níveis baixos de risco aos empréstimos com recursos do BNDES amparados por garantias reais e risco zero para operações garantidas pelo fundo de aval.

Mercado de capitais, fundos de pensão e o financiamento de longo prazo

A abertura da economia brasileira acentuou as limitações do modelo de financiamento sobre a capacidade de crescimento, a atualização e o fortalecimento financeiro das empresas de capital privado nacional. Remover esses limites é exigência atual, dado os padrões correspondentes de empresas internacionais que operam em uma economia cada vez mais globalizada, acentuando a urgência de mudanças no financiamento interno.

O modelo de financiamento que se impõe como condição do crescimento econômico em longo prazo é o que permite uma distribuição mais equilibrada entre as fontes do financiamento empresarial em dois níveis: entre recursos públicos e recursos privados (fonte pública x fonte privada), mediante a evolução destes últimos e entre recursos de financiamento bancário e recursos mobilizados junto ao mercado de capitais (crédito x capital), mediante o desenvolvimento deste.

Uma agenda voltada ao desenvolvimento do mercado de capitais na nova década seria composta das seguintes (e algumas delas urgentes) ações:

- O controle da inflação, após a ameaça de reaceleração inflacionária provocada pela crise cambial de 1999, é o condicionante de base que permite nutrir expectativa para o desenvolvimento do mercado de capitais na entrada do novo milênio. Contudo, é necessário que seja confirmada a expectativa de que as taxas de juros de curto prazo serão relativamente estáveis e baixas, uma condição, seja para a formação no segmento financeiro privado de taxas de juros de longo prazo, seja para que o público tenha segurança em formar posições em aplicações de risco. Se a esses fatores se somar a expectativa de que a economia terá uma trajetória de crescimento vigoroso a médio e longo prazo, estarão constituídos os requisitos macroeconômicos do desenvolvimento do mercado de capitais.
- A evolução dos investidores institucionais nos últimos anos foi expressiva, mas pode ser muito maior no futuro se os modelos de previdência dos setores público e privado passarem a contemplar uma maior participação da previdência privada. A taxa sobre as aplicações dos fundos de previdência deve ser cuidadosamente avaliada para não desincentivar a formação de poupança de longo prazo. Seguindo a experiência internacional, a taxa deve incidir sobre os rendimentos a que esses fundos darão direito.
- O melhor estímulo para a alocação no portfólio de títulos e valores mobiliários de longo prazo por parte de investidores institucionais e individuais é a estabilidade acompanhada dos demais requisitos macroeconômicos já observados. Contudo, uma indução transitória para os investidores institucionais auxiliaria em antecipar etapas do desenvolvimento do mercado de capitais.
- Ampliar os mercados secundários e reduzir sua volatilidade são objetivos importantes, mas não são fáceis de alcançar. Os investimentos externos nas Bolsas de Valores, por exemplo, são relevantes para elevar o porte do mercado acionário, mas não é possível evitar a volatilidade que os acompanha. Os mercados secundários cresceriam se algumas iniciativas no âmbito interno forem tomadas de forma coordenada, como, por exemplo, a maior participação do público na venda de ações das empresas estatais e das empresas em processo de privatização, a eliminação da CPMF sobre as operações em Bolsa e sobre a negociação com títulos corporativos de longo prazo, o fortalecimento e a modernização das empresas brasileiras e a abertura de canais de negociação

de títulos de emissão de empresas estruturadas em bases corporativas atuais, de novos setores e/ou de novas tecnologias.

- O mercado de capitais em seus segmentos primário e secundário não será de porte compatível com a economia brasileira e não servirá, exceto marginalmente, como fonte de financiamento dos investimentos industriais, sem o fortalecimento e a modernização das empresas brasileiras. Poderiam auxiliar muito no desenvolvimento do mercado de capitais a reestruturação industrial, ações adicionais do BNDES para induzir o maior vínculo da empresa nacional com o mercado de capitais e a reformulação da Lei das S/As. Nesse último caso, os objetivos centrais seriam: aprimorar a supervisão e fiscalização no setor, assegurar a qualidade nas informações corporativas e estabelecer relações de equilíbrio entre interesses de acionistas majoritários e investidores ou acionistas minoritários.

Os fundos de previdência fechada, destacadamente os mais importantes no País (seu patrimônio é 10 vezes superior ao patrimônio dos fundos de previdência aberta), têm ativos correspondentes a 11% do PIB. Entre formas possíveis de canalização dos seus recursos para o financiamento de investimentos industriais e de infraestrutura de longo prazo de maturação, os projetos em parceria ou de ação complementar público-privado e o *venture capital* mostram-se como formas oportunas e com grandes possibilidades de êxito. A capacidade organizadora do Estado, principalmente por meio de instituições sólidas e com grande experiência como o BNDES e sua subsidiária BNDESPAR, tem, neste campo, excelente oportunidade de fazer-se presente.

A consideração muito importante é que a taxa de retorno associada a projetos de investimento de longo prazo no Brasil – entre 10 e 12% – é superior ao retorno médio obtido pelos fundos de pensão nos últimos 10 anos em suas aplicações e muito acima do retorno atuarial esperado (6% ao ano).

Não descartando alternativas, o que se sugere é a destinação de parcela dos investimentos dos fundos de pensão para a criação de um fundo gerido pelo BNDES, supervisionado por um conselho conjunto das instituições envolvidas e formado pelos recursos dos fundos de pensão e recursos em igual montante do BNDES. As aplicações seriam voltadas ao programa de reestruturação das empresas dos setores da indústria e investimentos em infraestrutura, mediante, exclusivamente, operações no mercado primário de capitais.

O objetivo não é somente ampliar o volume de recursos destinados ao desenvolvimento, mas também incentivar as operações conjuntas do BNDES com entidades investidoras, estimular

o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de capitais e a abertura e modernização da empresa nacional. Preservada a estabilidade inflacionária e na hipótese de queda nas taxas básicas de juros, os fundos ao se depararem com taxas de juros de curto prazo menores, naturalmente procurarão alongar o perfil de suas aplicações em busca de rentabilidade maior e mais segura no horizonte de longo prazo. O retorno oferecido por investimentos da economia real passará a ser uma alternativa adequada e desejada por estas instituições. Desta forma, o direcionamento dos recursos dos fundos de pensão seria temporário e serviria para antecipar sua aproximação com os investimentos produtivos.

Há outro segmento para o qual os recursos dos fundos de pensão poderiam contribuir. Trata-se de segmentos novos ou de nova tecnologia, nos quais as empresas desde o seu nascimento podem ser atrativas para o mercado de capitais. Este segmento de nova tecnologia, em que se destacam as atividades em novas tecnologias de comunicações e informação, por sua importância e pelo efeito de disseminar padrões de relação empresa-investidor mais adequados ao mercado de capitais, deveria contar com uma parcela dos recursos dos fundos de pensão na forma indicada acima, formando um fundo para empresas da nova economia.

Com relação aos problemas do desenvolvimento do *venture capital* no País, algumas iniciativas em curso e sugestões adicionais, são comentadas a seguir:

- Estudos do BNDES têm assinalado que o desenvolvimento de papéis adequados ao ambiente macroeconômico e institucional nacional apresenta-se como uma possível solução parcial para o problema da liquidez para o investimento em capital de risco. As ações resgatáveis a partir de parcela dos lucros a serem gerados no futuro e as debêntures conversíveis em ações que, além do juro fixo, contam também com um prêmio sobre o lucro, são duas inovações que têm por objetivo reduzir o grau de comprometimento do investidor para com o empreendimento e incentivá-lo para o investimento em capital de risco.
- O desenvolvimento de mercados secundários para a negociação de papéis em bolsa de valores, como o SOMA (Sociedade Operadora do Mercado de Acesso), criado pela bolsa de valores do Paraná em conjunto com a bolsa do Rio de Janeiro em 1996, proporcionou uma alavancagem à aceitação de papéis de pequenas e médias empresas no país. A organização de um mercado para negociação de títulos de empresas de setores novos e com “boa governança” é outro exemplo de iniciativa que deve ser apoiada.

- A alteração da legislação dos fundos de pensão para permitir que eles destinem recursos para empresas fechadas que estejam inseridas em um programa de promoção do tipo *venture capital* em sua fase inicial (*seed money*) pode incentivar a promoção desta atividade no País. Os Fundos de Empresas Emergentes (FEE's) constituem-se de empresas já em fase relativamente madura. Isto permite reduzir o prazo de retorno do investimento, tornando-o mais atrativo, mas inibe a formação de FEE's com empresas ainda em fase embrionária. A permissão para que os fundos de pensão destinem recursos em *seed money* poderia contornar essa lacuna no desenvolvimento do capital de risco no Brasil.
- O incentivo tributário foi o principal mecanismo indutor da proliferação dos fundos de capital de risco nos EUA, destacando-se a redução da alíquota do imposto sobre os ganhos de capital obtidos com esse tipo de investimento. Nos EUA, a alíquota foi progressivamente reduzida de 49,5%, em 1978, até 20% em 1981, o que contribuiu para que, entre 1978 e 1987, o volume destinado a capital de risco passasse de menos de US\$ 460 milhões em 375 empresas para US\$ 3,9 bilhões em mais de 1.700 empresas. A desoneração para esta modalidade de investimento no Brasil tem potencial para gerar efeitos também muito positivos.

Política industrial, política de comércio exterior e política de exportação

A correção do desequilíbrio do setor externo brasileiro causado por um processo de abertura mal conduzido e pelas políticas de câmbio, de taxa de juros e tributação da segunda metade dos 90 apresenta-se como um dos mais importantes desafios para que a economia brasileira venha a assegurar condições de sustentação em longo prazo de seu crescimento. A remoção da vulnerabilidade externa não excluirá a substituição de importações e o aumento significativo das exportações. A evolução requerida das exportações pode alcançar 12% ao ano em termos reais, um valor que triplicaria as exportações nos próximos 10 anos. No horizonte da nova década, portanto, não há como o Brasil deixar de promover uma forte política de comércio exterior.

O diagnóstico do IEDI sobre comércio exterior brasileiro parte da constatação de que, considerados todos os efeitos da mudança da política cambial de 1999, o saldo comercial brasileiro poderia alcançar US\$ 6 bilhões/ano em um cenário de recuperação integral dos

preços de exportação (aos níveis de 1998) e de recuo dos preços de importação (também para os níveis daquele ano). Os resultados efetivos do balanço comercial em 1999 e 2000 têm sido muito inferiores a esse potencial, em parte porque a recuperação do crescimento econômico, após o recuo observado nos anos de 1998/99, determinou aumento expressivo das importações, sobretudo de bens intermediários. Refletem também os preços de exportação ainda baixos obtidos pelas *commodities* agrícolas e industriais brasileiras e o aumento dos preços internacionais do petróleo. Por fim, resultam de uma política de exportação e de comércio exterior inadequada.

Portanto, os desafios quanto ao setor externo estão em obter resultados de comércio maiores do que os permitidos a partir da desvalorização cambial e em tornar o comércio exterior qualitativamente melhor, possibilitando uma pauta de exportação de maior dinamismo e menos sensível às variações de preços internacionais.

Com o objetivo de contribuir para uma política que auxilie o Brasil a exportar mais e melhor, são apresentados a seguir pontos de uma agenda de política para a nova década.

- A reestruturação do setor externo pressupõe a execução de uma urgente, adequada e eficaz política de substituição de importações e prioridade absoluta ao crescimento das exportações, sendo para isto indispensável a vigência de uma taxa de câmbio que não penalize os setores exportadores, além da manutenção dos níveis globais de proteção tarifária.
- São também indispensáveis outras providências, como na infraestrutura de exportação, promoção de exportação de micro e pequenas empresas, desburocratização de procedimentos para exportação e uma política comercial voltada a abrir mercados a produtos brasileiros submetidos ao protecionismo no comércio mundial. Têm ocorrido inegáveis avanços nessas áreas, mas uma avaliação de resultados terá que aguardar certo prazo de maturação das iniciativas, pois muitas delas são recentes.
- Enquanto não forem retirados de fato e integralmente os impostos que recaem sobre as exportações, o Brasil terá uma incompleta e parcial política de exportação, seja ela qual for. A solução do problema está na aprovação da reforma tributária. Uma política de exportação deveria definir desde já o compromisso do governo em desonerar integralmente as exportações.
- No financiamento à exportação, a despeito dos avanços que também aqui devem ser reconhecidos, é preciso prosseguir na ampliação dos recursos disponíveis, minorar

seus custos, ampliar seus prazos e reafirmar, frente aos riscos de descontinuidade que se apresentam, dois mecanismos fundamentais para as exportações brasileiras, sobretudo as de produtos manufaturados: o mecanismo de equalização de taxas de juros e o sistema de seguro de risco em operações entre países da ALADI, antes estruturado em torno ao antigo mecanismo do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e virtualmente extinto por recente medida do Banco Central. No financiamento às exportações, a meta deveria ser triplicar os recursos disponíveis em um horizonte de médio prazo (3 a 4 anos).

- No plano internacional, o melhor cenário, para o qual deve voltar-se a política comercial, inclui o desenvolvimento e a ampliação na América Latina, do MERCOSUL, um fator de desenvolvimento do comércio na região e de fortalecimento do poder de representação e de negociação internacional de cada país e do bloco em seu conjunto. Inclui também a revisão do acordo de subsídios e medidas compensatórias da OMC e de outras regras e acordos dessa instituição que favorecem o protecionismo nos países desenvolvidos e que, decididamente, penalizam países como o Brasil.

Como complemento às políticas acima e visando tornar a política de comércio exterior um instrumento de um maior desenvolvimento industrial, o IEDI sugere algumas medidas e ações específicas. Políticas direcionadas devem ser datadas (pelo prazo estimado para que seja alcançado o objetivo proposto) e, sendo o caso, devem explicitamente estabelecer as contrapartidas ou as metas a serem alcançadas. Além disso, os objetivos e setores específicos, objetos da política, devem ser claramente indicados, assim como os motivos que justificaram sua seleção. Esses procedimentos visam evitar favorecimentos e maximizar resultados que estejam situados sempre acima de interesses particulares ou setoriais, voltando-se exclusivamente ao nível nacional. As principais linhas de política seletiva seriam:

- Maiores esforços de associação e coordenação entre a política de desenvolvimento tecnológico – que tem recebido estímulos por parte do governo – e a política de exportação, visando promover a exportação de bens com maior conteúdo tecnológico.
- Justificativa: Os resultados dos estudos realizados pelo IEDI apontaram um descompasso muito acentuado e não verificado em outros países (ao menos na magnitude encontrada para o setor exportador brasileiro) entre o que o País exporta em produtos de alta intensidade tecnológica, representando apenas 5% do valor total de exportação, e a média mundial (18%), sugerindo que há espaço para esforços na direção apontada.

- Avaliação da adoção de incentivos para fomentar as exportações dos setores de alto coeficiente de importação/produção.
- Justificativa: Constatou-se a baixa contribuição para as exportações brasileiras dos setores de alto coeficiente de importação/produção, setores estes considerados de elevado potencial competitivo, podendo contribuir com maior valor e qualidade nas exportações.
- Aplicação de programas de incentivo (nos moldes da política para o setor de informática) para promover a substituição de importações em segmentos intensivos em tecnologia e de novas tecnologias.
- Justificativa: Os estudos evidenciaram que déficits expressivos no comércio são causados por importações volumosas de segmentos intensivos em tecnologia (destacadamente, os setores eletroeletrônico, comunicações e de bens de capital) e setores intensivos em capital (destacando-se a indústria química). A dimensão do mercado interno brasileiro autoriza levar em conta a possibilidade de substituição de importação.
- Políticas para aprofundar o envolvimento, via exportações, das empresas brasileiras com o mercado externo.
- Justificativa: Os estudos mostraram que os setores de mais alto coeficiente de abertura (relação exportação/produção) têm elevada expressão na exportação total do país (mais de 2/3 do total), nas exportações dos setores com competitividade (63%) e nos setores com vantagem comparativa (69%). A mudança da política cambial já tem favorecido o objetivo de estreitar laços das empresas brasileiras com o exterior, mas é necessário desenvolver ou intensificar outras políticas (aprofundar o apoio à exportação de micro, pequenas e médias empresas, favorecer alianças estratégicas e conceder financiamentos em bases especiais – não precisam ser subsidiados – para setores de mais alto coeficiente de exportação) e assegurar regularidade nessas políticas.

Há um amplo consenso de que a abertura de importações, no início dos anos 90, deu-se de forma precipitada, embora não se discuta a sua oportunidade. A precipitação decorreu de vários fatores: o curto prazo definido para a queda das tarifas de importação e das barreiras não tarifárias; as mudanças e antecipações do cronograma inicial de reduções tarifárias, o que desnorteou os planos empresariais de reestruturação; a ausência de políticas industriais para

os setores mais atingidos pela abertura e o não desenvolvimento de instrumentos e salvaguardas contra a concorrência predatória.

Outras características da abertura foram as mudanças frequentes no ritmo do processo e a pronunciada instabilidade das alíquotas de importação, o que concorreu para agravar incertezas e para formar um ambiente geral macroeconômico desfavorável à atividade produtiva interna, o que se transmitiu nas decisões de investir e produzir para o mercado interno, inibindo essas iniciativas. Os anos 1990/94 ilustram, portanto, como não se deve conduzir um processo de abertura e como não se deve proceder em matéria de política tarifária.

A recomendação aqui enfatizada é que a adequada política tarifária a ser seguida na década que se inicia deva ser a mais regular e constante possível e que sejam rigorosamente respeitados os acordos e cronogramas vigentes, evitando-se as antecipações e a utilização de reduções de tarifas unilaterais. É crucial que não se repita com relação à redução da TEC prevista para 2006 (para uma média de 11,9% a partir do nível atual médio simples de 14%) o que ocorreu nos anos 90, quando as seguidas antecipações dos cronogramas de reduções de tarifas impediram a execução dos planos de ajuste das empresas à abertura. Como cabe ainda observar, a média tarifária brasileira ponderada pelas importações do País no primeiro semestre de 2000 foi de 10,5% e, sendo consideradas todas as isenções e reduções de tarifas determinadas por acordos internacionais, foi de apenas 7%, um nível de Primeiro Mundo. Cabe ainda enfatizar que a manutenção dos atuais níveis tarifários é condição para a execução de uma política de substituição de importações.

Os mecanismos de defesa comercial contra práticas desleais de comércio (medidas antidumping, compensatórias e valoração aduaneira) ou contra importações danosas (salvaguardas), admitidos pela OMC e de ampla utilização nos países avançados, demoraram a serem implementados ou foram timidamente utilizados no Brasil. As principais sugestões sobre o tema são:

- Há algum tempo as associações empresárias brasileiras têm pleiteado junto ao governo a interrupção das importações sob suspeita de dumping e/ou de subsídio, a cobrança de fiança/garantias proporcionalmente ao direito discutido e/ou uma inspeção mais rigorosa sobre estes produtos, o que incluiria a análise de documentos, inspeção física e o processo de valoração aduaneira.
- Segundo nossa avaliação, as preocupações de empresários e do governo deveriam concentrar-se na maior agilidade e eficácia da utilização dos instrumentos antidumping e antisubsídios, tais como maior rapidez nas análises de processos (petições, abertura

de investigações e aplicação de direitos) e maior interação entre o governo e as associações empresariais para agilizar os fluxos de informações, tornando os processos bem fundamentados, instruídos e menos onerosos. Para tanto, é fundamental superar algumas dificuldades institucionais como a desarticulação entre as esferas de governo e o reduzido quadro de técnicos qualificados na área de defesa comercial. Finalmente, um aspecto decisivo na imposição de direitos (provisórios e definitivos) é a questão da retroatividade, aumentando o caráter inibidor (efetivo e potencial) da medida sobre as importações que estejam sob investigação e o poder de barganha das autoridades e empresas brasileiras.

Sobre a valoração aduaneira, uma melhor operacionalização do sistema seria obtida com as seguintes providências:

- Não basta uma legislação moderna sobre a matéria, sendo necessária uma adequada infraestrutura de fiscalização e de punição.
- Cabem esforços para ampliar a aplicação da valoração aduaneira para todos os produtos e não apenas aqueles mais sujeitos ao subfaturamento como eletroeletrônicos, brinquedos e têxteis.
- É também necessária maior coordenação institucional entre a Receita Federal, CA-MEX e o MDIC e entre estes e as representações empresariais na elaboração e controle do sistema de valoração aduaneira. Uma maior interação entre os órgãos públicos e associações de classe pode ainda minimizar a dificuldade em estabelecer critérios objetivos no cálculo dos preços de importação.
- A abertura das informações do SISCOMEX permitiria às entidades e aos representantes da sociedade acompanhar e fiscalizar os preços de importação.
- Finalmente, a observação de que este instrumento não deve ser reservado para situações de emergência ou como mecanismo de retaliação. Sua utilização deve seguir as normas do rigor, regularidade e transparência.
- Sobre o instrumento da salvaguarda, a recomendação a respeito de sua utilização futura é que ainda pode e deve ser considerado como um mecanismo de defesa do mercado interno e de política industrial nas novas rodadas de negociação dos acordos internacionais de comércio.

No tema fundamental da política comercial, a consideração preliminar é que a abertura promovida nos anos 90 e a renúncia à utilização dos mecanismos de comércio exterior pelo Brasil contrastam com o que prevaleceu de fato a nível internacional, no qual inúmeras e bastante abrangentes barreiras contra as exportações brasileiras foram e ainda são utilizadas. Tanto tarifas quanto barreiras administrativas e técnicas são utilizadas como instrumento de proteção. Estudo do Ministério do Desenvolvimento estimou o crescimento que ocorreria nas exportações brasileiras se fossem removidas as restrições tarifárias e não-tarifárias que incidem sobre um conjunto de produtos selecionados da pauta de exportações do Brasil nos mercados norte-americano, europeu e japonês. O total soma US\$ 1,5 bilhão. Esse é um número de referência que deve ser levado em conta nas futuras negociações sobre o comércio internacional. A propósito, os responsáveis pela política comercial brasileira vêm corretamente reivindicando a queda de barreiras protecionistas sobre produtos agrícolas e têm apontado os instrumentos não tarifários como barreiras à exportação de manufaturados brasileiros. Outras questões decisivas da política comercial são:

- Claramente, a lista de subsídios permitidos pela OMC – para tecnologia, meio ambiente e política regional – corresponde à agenda de interesses dos países desenvolvidos. Considerando ainda os subsídios concedidos por países desenvolvidos aos produtos agrícolas, o que constitui um fator de proteção desses produtos e uma barreira às exportações de países com vantagem comparativa em produtos primários, como é o caso do Brasil, devemos concluir que é fundamental a orientação da política comercial brasileira e de outros países em desenvolvimento, pela revisão das normas vigentes, mediante a remoção dos subsídios agrícolas das economias desenvolvidas e a permissão para os países em desenvolvimento concederem auxílio ao investimento e ao financiamento à exportação.
- No campo industrial, a intensa abertura dos anos 90 e as políticas que retiraram competitividade da produção nacional face à importada (políticas tributária, de juros e de câmbio, em particular) já levaram a falta de proteção dos setores domésticos a um limite, de modo que se espera nessa área a manutenção dos níveis atuais médios de proteção tarifária, uma condição para que prossiga a reestruturação da indústria e desenvolva-se a substituição de importações. Como já foi observado, é muito importante que seja mantido o calendário da TEC, de acordo com o que já foi negociado no âmbito do MERCOSUL. Não favorece o desenvolvimento industrial de que necessita o País para projetar na próxima década um crescimento econômico vigoroso, a abertura do setor industrial como contrapartida ou instrumento de negociação para a abertura de mercados agrícolas protegidos por tarifas e subsídios dos países industrializados.

- Também é importante compartilhar da tese do fortalecimento do MERCOSUL como condição prévia de eventuais integrações comerciais, como nos casos da ALCA e da União Europeia. A esse respeito, o que não pode deixar de ser levado em conta são os vários estudos que estimaram os efeitos sobre o comércio de uma eventual integração dos países do continente americano (ALCA) e entre os países integrantes do MERCOSUL e a União Europeia (UE). Os resultados não são positivos.
- Sobre a ALCA, a preocupação é maior, pois já existem definições de etapas e datas em futuro próximo: em 2002, deve ser concluído o acordo de comércio e, a partir de 2005, a ratificação do acordo global. Este é um motivo a mais – e dos mais relevantes – para que uma política de desenvolvimento industrial seja rapidamente concebida e implantada no País, tendo por objetivo a reestruturação da atividade produtiva para que a economia nacional possa tirar proveito de um possível e cada vez mais próximo processo de liberalização comercial nas Américas.

Política de desenvolvimento tecnológico

A incorporação de progresso técnico é, na atualidade, um dos principais fatores que definem a competição entre as empresas. Dadas as mudanças de paradigmas tecnológicos, a economia global tem se transformado com rapidez na medida em que os novos horizontes tecnológicos abrem e ampliam as oportunidades. No início do novo século, a tendência é de que não só o ritmo de incorporação de progresso técnico pelas empresas industriais mantenha-se acelerado, como são grandes as perspectivas de que sejam definidas novas gerações de produtos, novos produtos e sejam reestruturados os processos de produção, com impactos nas relações comerciais entre empresas e até entre as Nações.

Não ficar defasado em relação às inovações tecnológicas definidoras dos novos paradigmas é um dos maiores desafios para o Brasil para a próxima década. Não se trata apenas de estimular as empresas industriais a acompanhar o progresso técnico para melhorar sua competitividade, mas, sim, identificar algumas janelas de oportunidade para o Brasil melhorar a eficiência econômica de seu sistema produtivo, produzir e exportar mais produtos com maior conteúdo tecnológico e, assim, contribuir para o aumento dos níveis de renda da economia.

Os objetivos da política tecnológica devem envolver outro desafio: é fundamental aumentar o padrão tecnológico médio da indústria por meio de programas de difusão de tecnologias. Essa estratégia exigirá a mobilização de diferentes e complexos instrumentos de política tecnológica e a concepção da política tecnológica como um dos elementos estratégicos da política industrial brasileira.

As sugestões resumidas a seguir visam impulsionar o desenvolvimento tecnológico industrial já na entrada da nova década. Os pontos de partida positivos são o trabalho que está sendo desenvolvido de articulação e coordenação dos agentes participantes do processo de desenvolvimento tecnológico e a disposição do governo em destinar recursos adicionais para o setor com a recente criação de fundos setoriais de desenvolvimento tecnológico, além do chamado “fundo verde-amarelo”.

Além de avaliar esses fundos como muito positivos e oportunos, o IEDI considera pertinentes os setores selecionados (um fundo voltado à biotecnologia viria a complementar a relação de setores abrangidos) e as fontes de recursos previstas, inclusive a do “fundo verde-amarelo”, constituída por adicional do imposto de renda sobre *royalties*.

As sugestões estão divididas em três temas: política tecnológica ao nível federal, mecanismos de apoio financeiro e de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e sistemas estaduais de inovação.

Política tecnológica

Da forma como se encontra estruturado o Programa de Apoio à Capitação Tecnológica da Indústria (PACTI), seus resultados perdem efetividade. O trabalho de articulação e coordenação entre instituições deve permanecer, porém é recomendável que seja privilegiada a dimensão setorial do conjunto de ações coordenadas e não é desejável que o PACTI se resuma à mobilização. É necessário que o PACTI tenha maior volume de recursos.

Recomenda-se que outras ações de financiamento ao desenvolvimento tecnológico sejam centralizadas na FINEP e tratadas operacionalmente segundo prazos, especificações e adequação ao setor privado. Espera-se que a FINEP avance no sentido de uma maior articulação com o meio empresarial e que consiga melhores resultados enquanto instituição que procura incentivar a cooperação entre os agentes do sistema científico e tecnológico. Os recém-criados fundos setoriais podem representar uma boa oportunidade não apenas para garantir recursos ao sistema, mas também por inovar a forma de gestão dos recursos financeiros.

O financiamento a projetos cooperativos deve privilegiar a cooperação entre os elos das cadeias produtivas. Neste caso, é recomendável que o financiamento possua maior percentual de cobertura e condições mais favoráveis.

A proposição de entidades tecnológicas setoriais merece ser explorada com mais eficácia e o MCT deveria ter maior atuação no estímulo à constituição de Entidades Tecnológicas Setoriais (ETS). Isto pode significar divulgação da ideia, treinamento de recursos humanos para a ETS etc., mas, principalmente, o MCT pode contribuir com o investimento para a estruturação de ETS, em parceria com os governos estaduais. Adicionalmente, por meio da infraestrutura científica e tecnológica pública, as diferentes esferas de governo podem auxiliar na estruturação dessas entidades com baixos custos operacionais. Uma ideia a se investigar é a de que as associações empresariais setoriais constituam entidades tecnológicas setoriais.

Ainda no campo da difusão de tecnologias, a sugestão é que sejam estruturados programas de difusão tecnológica também com o recorte setorial.

A revolução tecnológica em curso, ao mesmo tempo em que amplia as janelas de oportunidade, transforma processos e até setores de atividade então existentes. Nesse contexto, é fundamental a percepção das tendências globais da tecnologia e da indústria. O governo poderia em parceria com o setor privado criar programas ou instituições especializadas em prospecção tecnológica e identificação de janelas de oportunidade. Empresas engajadas nesses programas ou instituições

poderiam ter benefícios fiscais correspondentes aos seus investimentos nessas iniciativas. Sugere-se também a constituição de um grupo de personalidades e pesquisadores com o objetivo de estudar as perspectivas futuras de desenvolvimento tecnológico.

No que diz respeito à política de informática, são três as recomendações:

- Os componentes eletrônicos devem ser abrangidos pela Lei de Informática.
- Dos 5% a serem investidos em P&D como contrapartida das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais recebidos, uma parcela de 2,3% deve ser investida em projetos cooperativos, sendo, pelo menos, 0,5% em um fundo específico para o financiamento de pesquisas em informática (a ser administrado pela FINEP). Esta proposta faz parte do projeto que ainda se encontra em tramitação no Poder Legislativo (carecendo de uma urgente solução).
- O prazo de vigência da nova lei deve ser 2009, prevendo-se reduções anuais de incentivos e de contrapartidas das empresas.
- Assim como existe um fundo específico para a informática, já se encontra em operação um fundo setorial para gás e petróleo, o CTPetro. O FUNTTEL, criado pela Lei de Telecomunicações, também pode exercer o mesmo papel. É importante que, em algumas áreas relevantes do ponto de vista da capacitação e da geração de novas tecnologias, o Brasil passe a contar com fundos específicos também para outros segmentos, tais como aqueles definidos pelo Governo Federal. Os setores até o momento contemplados são os de energia elétrica, recursos hídricos, mineração, espacial, transportes, infraestrutura de C&T e interação universidade-empresa. Outros fundos estão sendo estudados nas áreas de saúde, aeronáutica e agronegócio.
- Por fim, é necessário que o governo desenvolva o apoio a setores industriais geradores e transmissores de progresso técnico também como elemento de política tecnológica setorial. Por exemplo, conceder prioridade para investimentos em setores de tecnologia de informação e comunicações, na indústria de componentes eletrônicos e promover a consolidação e modernização da indústria brasileira de bens de capital devem ser ações fundamentais para o desenvolvimento tecnológico da indústria brasileira.

Apoio financeiro e incentivos

No tema dos instrumentos de apoio financeiro ao desenvolvimento tecnológico, a observação que se impõe é que outros países adotam incentivos e mecanismos inexistentes ou aplicados apenas de forma imperfeita e parcial pelo Brasil. São as seguintes as recomendações:

- Os incentivos fiscais poderiam ser ampliados e reformulados para tornar mais atraentes os gastos de P&D das empresas. A sugestão é que o equivalente a 80% dos gastos empresariais com P&D sejam considerados créditos no cálculo do IPI devido pela empresa.
- Os mecanismos de capital de risco deveriam ser estimulados com medidas como as já assinaladas para a promoção do *venture capital* no País.
- Atendimento à faixa de empresas em estágios iniciais e embrionários (*seed money*), atualmente fora do espaço de atuação do CONTEC, pelo BNDES e outras instituições públicas de fomento. Esses segmentos de investimento de risco parecem adequados à especialização técnica da FINEP e à escala das suas operações.
- As linhas de financiamento deveriam ser fortalecidas pela captação de novas fontes, tal como os fundos setoriais; pela sua integração aos demais instrumentos de apoio ao desenvolvimento tecnológico e pela maior ênfase na capacitação tecnológica das empresas nas linhas de financiamento tradicionais, notadamente no caso do BNDES.
- A atuação da FINEP deve manter o foco no desenvolvimento tecnológico das empresas. Em seu conjunto, as recentes mudanças na atuação da FINEP vão nesta direção e devem contar com total apoio. Particularmente são inovadoras como modalidades de relação público-privado na área de desenvolvimento tecnológico, a conceituação de “cliente base FINEP” e a definição de uma linha de ação de apoio financeiro integral a esses clientes.
- Mesmo com a recente redução do spread cobrado pela FINEP, o custo final é alto, já que a captação – sobre a qual incide a TJLP – é cara para padrões de investimento em desenvolvimento tecnológico. Como para projetos dessa natureza não há fonte alternativa de recursos no sistema financeiro doméstico ou em instituições privadas externas, a solução necessariamente passa pela ação do setor público. Nenhuma das alternativas para a solução do problema é trivial, embora seja grande a expectativa quanto à contribuição que pode ser oferecida pelos recém-criados fundos setoriais.

Sistemas estaduais de ciência e tecnologia

O IEDI tem priorizado em seus estudos a dimensão estadual ou local de políticas voltadas à indústria. Considera esta uma abordagem adequada ao Brasil e que tenderá a prevalecer como uma das características mais destacadas do processo de desenvolvimento industrial brasileiro na nova década. Sobre os sistemas estaduais de Ciência e Tecnologia, algumas recomendações visam ampliar a possibilidade de geração e difusão de inovações pelas empresas industriais a nível local:

- É necessário estabelecer critérios para definição das prioridades das políticas em função dos impactos previstos sobre as economias locais. É importante que os programas sejam definidos em função do potencial efetivo de dinamização da base produtiva local, numa perspectiva de reforço da competitividade e melhoria da qualidade e nível tecnológico dos produtos e processos, tendo como referência as *best practices* tecnológicas setoriais. O processo de definição de prioridades de políticas de C&T estaduais deve também ter como referência o modelo de crescimento econômico que se pretende viabilizar em determinada região e os incentivos e instrumentos da política de infraestrutura e da política industrial à disposição dos governos.
- Igualmente, é necessário identificar e explorar “janelas de oportunidade” para a dinamização das economias locais, a partir da construção de visões de longo prazo para as políticas de C&T estaduais. Isso requer a implementação de programas organizados de forma a fortalecer iniciativas potencialmente portadoras de desenvolvimento futuro, identificadas nas diferentes localidades e regiões.
- É importante a montagem de arranjos produtivos e tecnológicos em escala local que favoreçam a realização efetiva do processo inovativo por meio de implementação de mecanismos de interação entre as capacidades empresariais e as localizadas na infraestrutura científico-tecnológica.
- Neste sentido, é útil considerar o exemplo de algumas experiências realizadas nos países da OCDE, particularmente nos países nórdicos, onde, financiadas conjuntamente pelo estado e pela iniciativa privada, são implementadas plantas de demonstração, nas quais tecnologias e inovações são conjuntamente desenvolvidas por pesquisadores de instituições públicas de C&T e técnicos de empresas.

- A dinamização das políticas de C&T estaduais envolve também a exigência de maior rigor na alocação dos escassos recursos governamentais. Essa exigência pode implicar, principalmente para estados que se encontram em pior situação econômico-financeira, na concentração dos esforços e incentivos em um conjunto mais restrito de prioridades, selecionadas a partir de critérios mais rigorosos de avaliação do seu impacto sobre as economias locais.

Política industrial, regionalização e capilaridade

Políticas industriais dos estados

A política industrial descentralizada constitui outro exemplo de iniciativa que deve merecer alta prioridade em uma política de desenvolvimento industrial, tendo em vista o objetivo de um desenvolvimento industrial melhor distribuído do ponto de vista regional na próxima década.

Os estudos realizados pelo IEDI sobre as políticas industriais descentralizadas mostram que a experiência desenvolvida nesse campo durante os anos 90 por vários estados brasileiros apresenta aspectos altamente positivos, devendo se tornar um dos instrumentos prioritários na execução de uma política de desenvolvimento para o Brasil. Os projetos de reforma tributária em discussão deverão restringir a “guerra fiscal” entre estados. Isso, que é positivo, evidentemente limitará também o alcance das políticas descentralizadas, mas não deve retirar destas a função de instrumento de promoção do desenvolvimento regional. A eficácia desta atuação será ainda maior com aperfeiçoamentos e complementos, como os destacados a seguir:

- A necessidade de coordenação das ações e programas implementados pelas diversas instâncias da administração estadual.
- A descentralização das ações e do próprio planejamento, visando elevar sua eficácia.
- A montagem e disponibilização para o setor empresarial de um sistema de informações ágil e eficiente, bem como de um balcão de entrada acessível a todas as empresas interessadas promover investimentos.

- A necessidade de uma maior institucionalização de regras, evitando que os programas sejam modificados com a conjuntura e circunstâncias políticas.
- Por fim, é muito importante a integração entre as diversas políticas industriais implementadas de forma descentralizada pelos estados. Aqui, as ações indutoras e complementares de políticas ao nível do Governo Federal são muito importantes. A noção de eixos de desenvolvimento, adotada pelo Governo Federal no Plano Plurianual de Investimento (o PPA de 1999), é o procedimento que precisa ser desenvolvido para articular uma política industrial nacional com as políticas industriais descentralizadas.

Políticas para micro, pequena e média empresa

O exame realizado pelo IEDI das políticas para as MPME's adotadas no Brasil durante os anos 90 assinala três pontos relevantes: primeiro, o grande atraso das iniciativas e programas governamentais para a área. Segundo, a avaliação positiva dos programas mais recentes, que, no entanto, carecem de aperfeiçoamentos. Terceiro, aponta alternativas de apoio respeitando a heterogeneidade que caracteriza as MPME's, enfatizando, particularmente, modalidades de desenvolvimento de sistemas produtivos locais (*clusters*). O objetivo mais destacado das ações recomendadas pelo IEDI para a promoção de MPME's é a perspectiva de que essas empresas venham a concorrer decisivamente com a reativação do emprego industrial na nova década. Por outro lado, é possível uma contribuição maior dessas empresas para o aumento das exportações.

Segundo as informações disponíveis, as MPME's representavam 98% do número de estabelecimentos e são responsáveis pela oferta de 78% de empregos no país. Um estudo do BNDES sobre o papel das empresas de menor porte na geração de empregos mostrou que apenas nas micro e pequenas empresas houve criação líquida de postos de trabalho em 1996 e 1997, enquanto foi registrada redução nas médias e grandes.

Entre os problemas que as MPME's encontram no Brasil para manterem sua posição ou crescerem, destacam-se os escassos recursos humanos, técnicos e financeiros, as suas dificuldades de acesso a informações de todos os tipos – técnicas, legais, gerenciais, financeiras e mercadológicas – e o acesso às fontes de financiamento. A maior ou menor estabilidade das condições macroeconômicas gerais e as oscilações de conjuntura é o outro fator determinante de problemas que levam ao declínio ou incentivam a formação de novas MPME's e seu crescimento.

No que se refere à atuação no comércio exterior, sua presença é sabidamente baixa. As principais barreiras para exportar estão nas dificuldades de obtenção de financiamento, acesso e aquisição de informações, transporte de mercadorias (com elevados custos de transação), custos e burocracia na exportação, oscilações cambiais, diversidade das regulações e normas técnicas nacionais para o comércio e diversidade cultural.

Quanto às políticas para as micros, pequenas e médias empresas, as principais medidas recomendadas são:

- No âmbito do REFIS: para o setor público, a importância desta medida encontra-se na possibilidade de voltar a receber os valores de impostos e contribuições de um grande número de empresas. Do lado das empresas, permite a recuperação de sua capacidade de investimento e de geração de empregos. Dois outros passos seguintes seriam complementares: a generalização pelos estados e municípios de programas semelhantes e estímulos para que a renegociação seja promovida também pelos bancos com relação às dívidas bancárias.
- É recomendado que as políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico passem a focalizar o conjunto de empresas que se aglomeram em *clusters*. Esse é um passo que pode e precisa ser dado na sequência à adoção pelo setor público de diversas medidas recentes voltadas ao fortalecimento das MPME's. Tendo em vista tal orientação, é recomendada a estruturação pelo Governo Federal em articulação com estados e municípios de um plano de desenvolvimento industrial regional.

Esse plano seria concebido com base em arranjos produtivos locais (*clusters*), em torno de três níveis de prioridades, segundo os diferentes tipos de arranjos principais. Seriam:

- Arranjos Envolvendo Grandes Empresas e MPME's. Nos arranjos deste tipo, grandes e médias empresas produtoras organizam uma rede de fornecedores especializados de bens e serviços formados, em geral, por empresas de pequeno porte que se concentram em torno da empresa-mãe, atuando em parceria para a obtenção do produto de acordo com as especificações desejadas.
- Em alguns casos, a ação pertinente para aproximar e estabelecer vínculos com a grande empresa pode ser a reunião ou concentração de empresas de pequeno porte de forma a gerar empresas de porte maior com correspondente aumento de capacidade de mobilizar recursos financeiros para promover a atualização tecnológica, a redução

de custos e o aumento de produtividade. As recentes mudanças na estrutura de setores como o de autopeças recomendam ações nessa linha, que poderiam ser contempladas por um programa do BNDES nos moldes do programa que já foi sugerido de reestruturação empresarial, porém voltado à empresa de pequeno porte. Como atrativo, o programa poderia prever que os financiamentos fossem concedidos pelo BNDES na modalidade direta desde que as empresas apresentassem um programa de reestruturação ou de fusão empresarial.

- Arranjos Envolvendo MPME's de Setores com Maior Dinamismo Tecnológico. Entre esses arranjos, ressaltam-se *clusters* de empresas de setores mais avançados, inovadoras ou de nova tecnologia que utilizam mão de obra altamente qualificada e possuem estreitas relações e sinergias com as instituições de ensino e pesquisa, sobretudo nas áreas de tecnologias de informação e comunicação, biotecnologia, novos materiais, entre outros.
- A ênfase deve ser na promoção da sinergia entre estes arranjos de empresas e as instituições que realizam a pesquisa científica e tecnológica e que prestam serviços às mesmas, além de melhores formas de acesso aos mercados. Recomenda-se, portanto, reforçar os instrumentos que permitam a realização de investimentos por parte das empresas. Igualmente recomenda-se que os mecanismos tradicionais dos bancos de financiamento ao desenvolvimento industrial e tecnológico sejam revistos e reestruturados visando, em particular, lidar com conjuntos de empresas de menor porte, tendo em vista suas características e dinâmicas específicas. Em particular, é sugerida a criação do já referido fundo para empresas da nova economia e maior apoio ao aporte de capital para MPME's de base tecnológica pelo BNDES e pela FINEP, que lançou recentemente, em associação com o SEBRAE, um oportuno programa nessa área: o Programa Inovar.
- Arranjos Envolvendo MPME's de Setores Tradicionais. São arranjos de empresas que atuam na mesma cadeia produtiva e que possuem vínculos e um processo de aprendizado coletivo, existentes em variados setores tradicionais, como por exemplo, couro-calçadista, têxtil e confecções, cerâmica, alimentos, fruticultura, entre outros. Estes arranjos têm capacidade de alavancar o desenvolvimento regional, constituindo-se, por vezes, na única alternativa de desenvolvimento local. O mercado nacional para estes setores é bastante significativo e a promoção do aumento de sua capacidade inovativa e competitiva pode permitir a ocupação de espaços no mercado internacional, como é o caso do setor calçadista.

- Recomenda-se atuar em tais arranjos principalmente por meio dos sindicatos patronais e das associações locais, de forma a incentivar o estabelecimento de uma forte e bem articulada estrutura institucional local de apoio tecnológico, gerencial e mercadológico, com o reforço de instituições tecnológicas e de prestação de serviços diferenciados. Fundamentalmente, devem-se criar mecanismos que promovam a sinergia entre as diferentes empresas do arranjo e entre estas e os demais agentes para intensificação do aprendizado interativo, visando o aumento da capacidade inovadora e a competitividade do arranjo.

IEDI

DESAFIOS ESTRATÉGICOS EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

EUGÊNIO STAUB

Palestra realizada na Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia
e Inovação - Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT
Setembro de 2001

Resumo

Inovar tornou-se a principal arma de competição entre empresas e entre países. Deter conhecimento tecnológico conduz à dominação econômica e política. A inovação ocorre, fundamentalmente, nas empresas, por meio do lançamento de novos produtos, porém o desenvolvimento tecnológico não é fruto da ação individualizada das empresas. A inovação e o desenvolvimento tecnológico são produtos da coletividade.

O quadro colaborativo brasileiro precisa ser alterado em prol da inovação. As empresas atuaram de forma muito fechada em relação aos demais agentes do sistema científico e tecnológico nacional. Em outras palavras, para aquilo que as empresas realizavam de atividades tecnológicas não havia necessidade de maior aproximação com o mundo científico. De outra parte, o mundo científico encontrava-se igualmente fechado, buscando a sua legitimação no próprio meio acadêmico. Nesse ambiente, a inovação fica dificultada, sobremaneira.

Atualmente, ter capacidade produtiva, como foi feito no passado, com o modelo de substituição de importações, não garante uma indústria competitiva. Hoje, necessitamos criar capacidade produtiva e, ao mesmo tempo, capacidade inovativa. Não aceitar esse desafio implica em manter a restrição externa ao crescimento econômico brasileiro e implica, além disso, em limitar o desenvolvimento futuro da Nação.

Vale frisar que determinados avanços ocorreram durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Algumas decisões importantes para a melhor estruturação e promoção do desenvolvimento científico e tecnológico nacional foram tomadas na direção correta. Entretanto, não há dúvida de que medidas ainda mais intensas e abrangentes serão necessárias diante da situação atual brasileira e dos desafios tecnológicos que se apresentam.

O atraso brasileiro em P&D precisa ser superado. As inversões nesse sentido são insuficientes no cenário atual. Comparativamente, o Brasil investe menos de 1% do seu PIB em atividades de P&D, enquanto os países mais avançados e alguns países de industrialização recente, como a Coreia do Sul, estão investindo entre 2% e 3%. Ampliar o investimento em atividades inovativas é mais um desafio que se impõe ao País.

Não somente as grandes empresas, como também empresas menores têm papel decisivo para mudar esse quadro de baixo investimento em P&D. Assim, o desafio estratégico para o Brasil, nos próximos anos, é fazer com que mesmo as pequenas empresas invistam em inovação. Por meio dessa nova postura, com a disseminação da prática também entre as pequenas empresas, há maior possibilidade de se difundir uma cultura nacional de maior valorização do desenvolvimento científico e tecnológico nacional.

Outro ponto relevante é assegurar um cenário macroeconômico de mais dinamismo e com grau mais acentuado de previsibilidade, o que só será possível mediante uma maior solidez do setor externo brasileiro. A estabilidade econômica é pré-condição – necessária, porém não suficiente – para o êxito integral de uma política industrial e tecnológica voltada para o desenvolvimento econômico e social do País.

Compõe, portanto, a lista de desafios estratégicos do País a atividade de planejamento e difusão para a área de ciência, tecnologia e inovação. O planejamento é necessário para objetivar maior eficiência no gasto dos recursos do setor público e privado, evidentemente. De forma complementar, é necessária uma política de difusão de tecnologia. Dada a grande heterogeneidade inter e intrassetorial que prevalece na indústria brasileira, a implementação de uma consistente política de difusão também é um grande desafio a ser enfrentado.

Nesse sentido, será necessário o estabelecimento de novas relações entre o setor público e o setor privado. Evidentemente que não se trata de privatizar o setor público, isto é, extrair benefícios privados a partir das decisões das políticas públicas, mas sim permitir uma colaboração mais efetiva. Para tanto, devem ser constituídos conselhos de nível superior, sob o co-

mando da Presidência da República e diversos outros fóruns de debates para o detalhamento de políticas setoriais e temáticas.

É somente com esta postura de maior colaboração e cooperação entre os agentes sociais que o Brasil conseguirá redesenhar a sua trajetória de desenvolvimento.

Introdução

Não resta dúvida que a economia contemporânea move-se em função da geração e incorporação de inovações. Com efeito, inovar tornou-se a principal arma de competição entre empresas e entre países. Na atualidade, deter conhecimento tecnológico conduz à dominação econômica e política.

No nível das empresas, o conhecimento tecnológico pode fundamentar uma empresa competitiva e a busca permanente de inovações pode recriar as condições para que esta empresa mantenha-se competitiva ao longo do tempo. Assim, competitividade não é um conceito estático e o dinamismo requerido para a manutenção de posições competitivas requer o investimento em desenvolvimento tecnológico.

É verdade que a empresa é o agente que introduz a inovação. A empresa também lança novos produtos no mercado e utiliza novos processos de produção ou novos processos organizacionais, porém o desenvolvimento tecnológico não é fruto da ação individualizada das empresas. A inovação e o desenvolvimento tecnológico são produtos da coletividade. É a interação entre vários agentes econômicos que produz o desenvolvimento tecnológico.

O mundo da ciência faz parte desse processo de desenvolvimento tecnológico. Com as novas tecnologias, observa-se que o processo de inovação é cada vez mais denso de conhecimento científico. Os novos paradigmas tecnológicos utilizam intensivamente conhecimentos de natureza científica que se encontram muito próximos da fronteira do conhecimento. Esta é uma das razões que explicam a contratação de cientistas pelas grandes corporações internacionais. Enfim, o desenvolvimento tecnológico no período recente está definindo novos paradigmas tecnológicos que utilizam conhecimentos científicos que estão próximos da fronteira do conhecimento.

Se for verdade que a tecnologia envolve conhecimento científico de fronteira, também não é menos verdade que envolve um conjunto de conhecimentos considerados tácitos, próprios de ambientes produtivos, de culturas empresariais, que não são codificados e transmitidos facilmente. Além disso, a tecnologia envolve ainda um conjunto de conhecimentos que são menos organizados do que os conhecimentos científicos. Por exemplo, a experiência de uma empresa em produzir e inovar contribui positivamente para a geração de tecnologias, assim como também contribuem positivamente as iniciativas que surtem o resultado esperado, mesmo que não se conheçam os seus fundamentos.

Portanto, ciência, tecnologia e produção são três áreas relacionadas de forma complexa, o que não permite a proposição de relações unívocas e mecânicas. A detenção de conhecimento científico é condição necessária, mas não suficiente para o processo de inovação. Além disso, há muito que caminhar em termos de aperfeiçoamentos tecnológicos com os conhecimentos científicos já disponíveis.

Os países que dominam o conhecimento estão trabalhando com elevados índices de produtividade, o que equivale dizer com alto nível de renda, o que permite condições de vida para suas populações condizentes com o século XXI. Alguns países estão concentrando seus esforços na geração de conhecimento e reduzindo a manufatura direta, isto é, terceirizam a produção propriamente dita de bens e seus componentes. Infelizmente, o Brasil está distante dessa realidade. Sob o ponto de vista de geração de inovações, a economia brasileira se encontra muito atrasada. Assim, nos resta a manufatura, estruturada no País com grande cooperação da sociedade e que, por isto mesmo, precisa ser preservada.

Mesmo que, somente em termos da manufatura industrial, a reestruturação recente no Brasil atingiu negativamente aqueles setores industriais que são mais intensivos em tecnologia ou os setores que são geradores e transmissores de progresso técnico. É por esta razão que hoje as indústrias química, mecânica e elétrica e eletrônica são responsáveis por um déficit conjunto de cerca de US\$ 18 bilhões, para uma balança comercial relativamente equilibrada.

Esta situação já nos mostra um grande desafio para os próximos anos. O Brasil necessita se reindustrializar, enfocando, sobretudo, aqueles setores industriais que são mais estratégicos do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico. Contudo, convém advertir que não basta criar capacidade produtiva, como foi feito no passado com o modelo de substituição de importações. Na atualidade necessitamos criar capacidade produtiva e capacidade inovativa. Não aceitar esse desafio implica em manter a restrição externa ao crescimento econômico brasileiro e implica em limitar o desenvolvimento futuro da Nação.

Sendo assim, é extremamente oportuna a iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia ao promover o debate sobre o desenvolvimento científico e tecnológico nacional. O Brasil necessita investir decisivamente nessa área de forma planejada e organizada. Ao mesmo tempo, é necessário incorporar parcela da população a este mundo moderno, garantindo a condição de cidadania e contribuindo para a formação e capacitação dos seus recursos humanos.

Esta dupla prioridade não pode ser vista como dicotômica, que envolve duas escolhas de governo mutuamente excludentes. Pelo contrário, a sociedade que deseja o avanço científico e tecnológico nacional é a mesma sociedade que deseja o desenvolvimento humano.

Algumas observações sobre a situação brasileira

Durante o seu segundo mandato, o Presidente Fernando Henrique Cardoso tem tomado algumas decisões importantes para a melhor estruturação e promoção do desenvolvimento científico e tecnológico nacional. A presente Conferência Nacional e a instituição dos Fundos Setoriais, dentre outras iniciativas, são demonstrações inequívocas dos avanços recentes alcançados.

Entretanto, medidas ainda mais intensas e abrangentes serão necessárias diante da situação atual brasileira e dos desafios tecnológicos que se apresentam. O próprio Livro Verde apontou características estruturais do sistema brasileiro de ciência e tecnologia que precisam ser modificadas, entre as quais se destacam:

- A instabilidade dos recursos financeiros aplicados pelo Governo Federal na área de ciência e tecnologia. Além de instáveis, as aplicações realizadas no último triênio, 1998/2000, são inferiores às aplicações do período 1994/1997;
- A baixa participação do setor privado nos investimentos nacionais em P&D. Estima-se que o setor privado seja responsável por apenas pouco mais do que 1/3 dos investimentos em P&D;
- A natureza tímida da concessão de incentivos fiscais, muito concentrada nos benefícios concedidos por meio da Lei de Informática, de abrangência setorial;
- A inadequada estrutura de financiamento às atividades de P&D.

Em função desse comportamento, o Brasil investe menos de 1% do seu PIB em atividades de P&D, enquanto os países mais avançados e alguns países de industrialização recente, como a Coréia do Sul, estão investindo entre 2% e 3%. Além da menor intensidade do esforço brasileiro e do menor montante absoluto dos recursos, há que se levar em consideração que os países mais avançados já dispõem de uma infraestrutura científica e tecnológica muito mais estruturada do que no caso brasileiro.

Em decorrência desse esforço, o resultado da atividade de inovação no Brasil é pequeno quando comparado internacionalmente. No próprio Brasil, o número de patentes concedidas é muito baixo e mesmo assim predominam as patentes detidas por não residentes. Quando se toma o sistema de patentes dos Estados Unidos, o número de patentes concedidas a brasileiros é absolutamente insignificante. Novamente vale a comparação com a Coréia do Sul, que hoje é o país que apresenta maior taxa de crescimento do número de patentes registradas nos Estados Unidos, 25% ao ano. A título de ilustração, em 2000, o Brasil obteve 113 patentes registradas no sistema norte-americano, e a Coréia do Sul obteve 3.472 patentes.

Não é por acaso que a Coréia conseguiu esse desempenho. Na realidade, ele é resultado de políticas de desenvolvimento científico e tecnológico de longo prazo, com estratégia bem definida no sentido da capacitação tecnológica. Ao mesmo tempo em que a Coréia definiu um processo progressivo de domínio de tecnologias, investiu pesadamente na formação e capacitação de recursos humanos e na realização de atividades tecnológicas. Também orientou sua industrialização para setores nos quais a produção e a exportação requeriam e demandavam inovações. Assim, a Coréia conseguiu potencializar o seu desenvolvimento, agregando à importação de tecnologias, um esforço local na realização de atividades tecnológicas. Para tanto, o setor público investiu diretamente e criou estímulos para o investimento do setor privado. A cooperação entre o setor público e o privado foi fundamental para o êxito da estratégia coreana.

Na produção científica a Coréia do Sul também conseguiu um extraordinário avanço. Conforme demonstrou o Livro Verde, o número de artigos científicos e técnicos publicados internacionalmente pela Coréia em 2000 foi 28% superior aos artigos publicados por brasileiros. Mesmo assim, o desempenho do Brasil na área científica é mais positivo do que na tecnológica. Este ponto merece maior reflexão.

Capacitação para inovar nos setores mais intensivos em tecnologia

Retornando ao nosso caso, são duas as questões que se colocam. Por que as empresas pouco investem em desenvolvimento tecnológico? Por que o desempenho brasileiro na área científica é melhor do que na área tecnológica?

Para se entender o comportamento empresarial é necessário lembrar certos traços do processo de industrialização do Brasil. Como se sabe, a industrialização ocorreu sob o modelo de substituição de importações, cuja dinâmica deu-se pela realização de investimentos em capacidade produtiva para atender ao mercado interno. Procurando internalizar a produção industrial, o Brasil realizou, em curto espaço de tempo, investimentos pesados na estruturação interna do setor industrial. Foram esses investimentos que transformaram e modernizaram a sociedade brasileira, embora com significativos desequilíbrios, tanto econômicos como sociais.

Nesse modelo, a variável estratégica era o investimento em capacidade de produção. A política industrial no Brasil estruturou-se para favorecer o investimento em capital fixo, inclusive concedendo incentivos fiscais e financeiros e apoiando o investimento privado com a realização de investimentos públicos, seja na infraestrutura física, seja em setores industriais complementares. Ao setor privado coube a mobilização de recursos e a realização dos investimentos produtivos. Assim, a economia brasileira constituiu um parque industrial relativamente completo. Sob o ponto de vista do modelo de desenvolvimento, tanto a empresa de capital nacional quanto a empresa de capital estrangeiro responderam de forma muito semelhante aos sinais do ambiente econômico, social e institucional que prevalecera, embora as empresas nacionais tivessem que se esforçar muito mais para alcançar o mesmo resultado das multinacionais, na medida em que o conjunto de ativos tangíveis e intangíveis das multinacionais era maior e mais denso do que o das empresas nacionais.

De qualquer forma, a resposta empresarial foi muito consistente com o modelo de desenvolvimento. Ou seja, o modelo exigia a estruturação de capacidade produtiva e o setor empresarial não só realizou esses investimentos como se capacitou na produção. Assim, o Brasil conquistou capacitação na engenharia de fabricação. Não se desconhece a capacitação da indústria brasileira na manufatura. O fato de não se ter preços competitivos derivava de condicionantes estruturais dessa rápida industrialização.

Nesse modelo, as empresas mais inovadoras foram aquelas que conseguiram conquistar a excelência em sua manufatura e aperfeiçoaram tecnologias adquiridas no exterior. Outro conjunto de empresas inovadoras foi constituído pelas empresas estatais, que desempenharam papel importante no desenvolvimento tecnológico nacional, seja desenvolvendo novas tecnologias (como a exploração de petróleo em águas profundas e o desenvolvimento da Central Trópico na área de telecomunicações), seja transferindo tecnologias e capacitando seus fornecedores. Todavia, as estatais não estavam submetidas unicamente à concorrência regida pelas leis de mercado. Além do fato de que essas estatais tinham posição de monopólio em alguns segmentos produtivos, contavam com a possibilidade de recorrer a recursos do Governo Federal.

Nos anos 90, com a abertura da economia e a privatização das estatais, mudanças ocorreram nas estratégias empresariais. No novo arranjo institucional as empresas recém-privatizadas reduziram bastante o desenvolvimento de atividades tecnológicas. Pressionados pelas forças competitivas do mercado, projetos de desenvolvimento tecnológico de maior fôlego foram abandonados. Por outro lado, o setor privado continuou na mesma trajetória anterior de deter eficiência produtiva, apenas adaptando-se às novas regras de concorrência.

A pressão competitiva a qual as empresas privadas foram submetidas foi muito forte, não apenas em função da abertura comercial, mas também pelo fato de que esta abertura ocorreu numa conjuntura interna desfavorável, assim como também eram desfavoráveis alguns preços da macroeconomia, como taxa de câmbio e taxa de juros. Sob essas circunstâncias, o setor empresarial privado foi orientado a reduzir rapidamente seus custos e aumentar drasticamente a produtividade para fazer frente a este novo cenário de maior concorrência e de ambiente macroeconômico desfavorável. Para tanto, programas de produtividade e qualidade foram implementados em todos os segmentos da indústria brasileira. Os resultados apareceram com o significativo aumento da produtividade das empresas que conseguiram sobreviver. Infelizmente, muitas empresas não tiveram condições de se ajustar a este novo ambiente e encerraram suas atividades, ou perderam sua identidade.

O fato é que o setor empresarial, que já tinha uma capacitação em engenharia de produção, continuou nessa trajetória determinada pelo ambiente econômico e competitivo que prevaleceu no Brasil nos anos 90.

Esse processo de ajuste obteve êxito, mas teve também repercussões negativas, como no desemprego, na redução da atividade industrial no Brasil e na desestruturação de alguns setores industriais. Não é por acaso que os setores industriais mais intensivos na geração e trans-

missão de progresso técnico sejam aqueles que, atualmente, apresentam os maiores déficits nas suas balanças de comércio exterior. Ou seja, a reestruturação industrial dos anos 90, foi particularmente penosa, difícil, para esses setores. Como já foi mencionado, este é hoje um dos desafios estratégicos para o Brasil: reconstruir a sua capacitação produtiva e construir capacitação para inovar nos setores mais intensivos em tecnologia.

Cooperação entre as instituições de ensino e pesquisa e as empresas privadas

Convém chamar a atenção para outro ponto: as atividades relativas à engenharia de produção eram realizadas pelas empresas brasileiras sem a necessidade de departamentos formalizados de P&D. O pessoal ligado à produção desempenhava também a função de contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de produção. Foram relativamente poucas as empresas que estabeleceram departamentos de engenharia para o desenvolvimento de produtos e processos de produção. Nesse sentido, as empresas atuaram de forma muito fechada em relação aos demais agentes do sistema científico e tecnológico nacional. Em outras palavras, para aquilo que as empresas realizavam de atividades tecnológicas não havia necessidade de maior aproximação do mundo científico.

De outra parte, o mundo científico encontrava-se igualmente fechado, buscando a sua legitimação no próprio meio acadêmico. As atividades de pesquisa aplicada e principalmente desenvolvimento experimental, ou as atividades de consultoria técnica para o meio empresarial, não foram devidamente valorizadas pela comunidade das universidades e dos institutos de pesquisa.

Dessa forma, constituiu-se um divórcio entre o meio empresarial e o meio acadêmico no Brasil, embora as empresas buscassem a capacitação em produção e o meio acadêmico buscasse a sua excelência. Portanto, outro desafio estratégico para o Brasil é conseguir criar, de fato, as condições favoráveis para o trabalho em cooperação entre as instituições de ensino e pesquisa e as empresas privadas.

Desenvolvimento tecnológico e gerencial das empresas de pequeno porte

A cooperação entre diferentes agentes tem sido uma das marcas do processo global de competição. Novos formatos organizacionais que privilegiam a interação e a atuação conjunta dos mais variados agentes vêm se consolidando como os mais adequados para promover o aprendizado intensivo e a geração de conhecimento e inovações, sendo importante fonte de vantagem competitiva – tais como redes, *clusters*, arranjos, sistemas produtivos, entre outros. Os processos de aprendizagem coletiva, cooperação e dinâmica inovativa de aglomerações, arranjos ou sistemas produtivos locais assumem importância ainda mais fundamental para a solução dos novos desafios colocados pela difusão da era do conhecimento.

A competitividade de empresas e de outras organizações depende crescentemente da amplitude das redes das quais participam, assim como do uso que fazem dessas redes. Isso é que justifica o fato de os novos empreendimentos instalados no mundo inteiro realizarem-se em bloco, sob a forma de arranjos produtivos, incluindo particularmente redes de fornecedores e de outros insumos e serviços estratégicos em torno dos empreendimentos âncora.

A participação em tais formatos organizacionais é estratégica para empresas de todos os tamanhos, mas especialmente empresas de pequeno porte, ultrapassar barreiras, produzir e comercializar seus produtos. Aglomerações deste tipo são especialmente importantes em regiões onde representam oportunidades de emprego e a principal possibilidade de promover desenvolvimento econômico e social. Adicionalmente, esses arranjos produtivos envolvendo empresas de pequeno porte, inclusive empresas de base tecnológica, têm maior capacidade de contribuir para o desenvolvimento regional. Normalmente, esses arranjos produtivos locais se definem por uma especialização produtiva e, neste caso, uma política de desenvolvimento setorial confunde-se com uma política de desenvolvimento regional.

Assim, a promoção do desenvolvimento tecnológico e gerencial das empresas de pequeno porte é outro desafio estratégico para o Brasil nos próximos anos. Por meio dessa nova postura diante das pequenas empresas, há maior possibilidade de difundir uma cultura nacional de maior valorização do desenvolvimento científico e tecnológico nacional.

Ambiente econômico favorável ao desenvolvimento tecnológico nacional

Para que as medidas de política científica e tecnológica produzam todo o efeito de que são capazes de gerar é necessário que o ambiente econômico, social e institucional seja favorável aos investimentos de longo prazo.

Infelizmente isto não tem ocorrido nas duas últimas décadas. Os anos 80 foram marcados por forte instabilidade econômica e da política econômica, levando os agentes econômicos a assumirem posturas mais defensivas, inibindo, assim, os investimentos de longo prazo, sejam eles em capacidade produtiva, sejam em capacitação tecnológica.

Na década de 90, apesar da estabilidade monetária, ainda prevaleceu um elevado grau de instabilidade no crescimento econômico e em variáveis decisivas, como câmbio e taxa de juros. Isto significa dizer que, apesar do controle do processo inflacionário, o Brasil ainda não alcançou um estágio de estabilidade do quadro macroeconômico e não gerou um cenário favorável aos investimentos produtivos. Nessa conjuntura, ainda é relativamente baixa a taxa de investimento da economia brasileira e é também limitado o crescimento econômico.

O País também precisa ter claro que a constituição de capacidade produtiva industrial ou a capacitação tecnológica demandam tempo para serem obtidas. A política industrial e tecnológica não pode ser tratada como se pudesse gerar seus efeitos imediatamente, como é o caso da taxa de juros ou da taxa de câmbio. Estas variáveis macroeconômicas geram impactos imediatos, enquanto os incentivos ao investimento produtivo ou à capacitação tecnológica demandam tempo muito maior para gerar seus efeitos. Ou seja, precisamos tomar medidas urgentes para começar a colher os frutos daqui a três ou mais anos.

Protelar as decisões que permitam um ambiente macroeconômico de maior estabilidade, bem como as decisões para a execução da política industrial e tecnológica, podem comprometer o desenvolvimento nacional e as condições de vida das futuras gerações de brasileiros.

Em um ambiente macroeconômico desfavorável, ficam comprometidos os desafios estratégicos em discussão. Nessas circunstâncias desfavoráveis, a tendência do meio empresarial é reduzir os projetos mais ambiciosos de desenvolvimento tecnológico e realizar atividades tecnológicas que podem ser consideradas mais próximas do mínimo para a sobrevivência. Atividades tecnológicas deste tipo são de curto prazo, que geram resultados financeiros de curto prazo; são atividades muito vinculadas ao mercado imediato, tratando de aperfeiçoar-

mentos de processos de produção que visam reduzir custos ou adaptar produtos para atender melhor ao mercado mais competitivo. Esses objetivos são muito tímidos diante dos grandes desafios estratégicos a serem encarados pela sociedade brasileira na área de ciência, tecnologia e inovação.

Portanto, assegurar um cenário macroeconômico de maior dinamismo e com grau mais acentuado de previsibilidade (o que, a meu ver, só será possível mediante uma maior solidez do setor externo brasileiro) é pré-condição para o êxito integral de uma política industrial e tecnológica voltada para o desenvolvimento econômico e social do país. Na falta desse ambiente, os objetivos tornam-se mais difíceis, embora ainda assim alguma coisa possa ser feita, sempre com base em forte cooperação entre o setor público e o setor privado.

Desafios estratégicos

Para lidar com as profundas mudanças vividas na transição do milênio, colocam-se novas exigências quanto ao papel dos distintos agentes econômicos, governamentais e da sociedade em geral, bem como se apresentam novas demandas para as políticas e instrumentos de regulação, tanto públicos, como privados.

É premente a formulação de novas estratégias e alternativas de desenvolvimento para lidar com os desafios colocados, exigindo novos modelos e instrumentos institucionais, normativos e reguladores que sejam capazes de dar conta das questões que se apresentam frente à emergência das novas tendências internacionais.

O Brasil dispõe de importantes potencialidades para capitalizar em seu favor os novos espaços que se abrem nesse período de transformações. Para tanto, deve ser capaz de articular e mobilizar forças em torno de um projeto nacional, bem como superar seus problemas estruturais que representam um pesado obstáculo a seu desenvolvimento.

Acima de tudo, é recomendada a definição e implementação de um novo projeto de desenvolvimento que reforce mutuamente a articulação entre política macroeconômica e política de desenvolvimento social, industrial e de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), visando uma inserção mais competitiva e autônoma, que assegure a coexistência entre o avanço do

processo de globalização e a construção de bases produtivas modernas e dinâmicas e fortalecimento do capital social.

O padrão técnico-econômico vem deixando de ser um padrão intensivo em recursos naturais para ser baseado no uso crescente de conhecimento e informação, mas isto não reduziu as pressões sobre o meio ambiente, de forma que a sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento coloca-se hoje como um sério desafio da humanidade. Isto requer novas orientações para os esforços de crescimento econômico e de avanço do conhecimento científico-tecnológico, levando em conta princípios como o de sustentabilidade ambiental, além da inclusão, equidade e coesão social e princípios de caráter ético.

A proteção do capital natural ganha nova relevância estratégica devido à sua importância para o equilíbrio ecológico planetário e como matéria-prima para as tecnologias avançadas. Este é o caso da biodiversidade, que apresenta amplo potencial para o Brasil. Ela pode vir a se tornar uma vantagem comparativa do País no âmbito da geopolítica global, considerando sua ampla disponibilidade de recursos biogenéticos, a tradição de sua ciência na área biológica, além do acervo de conhecimentos tradicionais acumulados pelas populações locais e pertinentes para o acesso e as aplicações dessa biodiversidade.

Mas a importância ecológica e econômica das reservas biogenéticas existentes no Brasil só fará da biodiversidade uma questão de fato estratégica, caso o País se capacite a tomar a dianteira nessa área, tratando-a não como um ônus, mas como uma oportunidade. Para isso, no entanto, o Estado brasileiro tem como desafio tratar de forma integrada as questões ambientais e científico-tecnológicas dentro de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento nacional e das diferentes regiões ricas em biodiversidade.

De forma análoga, deve ser tratada a exploração dos recursos do mar. As pesquisas nessa área são importantes não somente enquanto geração de informações para o monitoramento das condições ambientais, mas também por abrir novas perspectivas de exploração racional dos recursos do mar. A biotecnologia marinha tem muito a avançar e contribuir com a geração de novos produtos.

Por tratar-se de pesquisar e explorar os recursos naturais brasileiros e por estas atividades serem consideradas estratégicas, o Brasil deve elaborar um planejamento para o desenvolvimento científico e tecnológico com recursos nacionais. A exploração dessas atividades pode contar com a cooperação internacional, desde que ela se estabeleça sob a coordenação de brasileiros. Esse patrimônio nacional, que são seus recursos naturais, deve ser preservado e

explorado racionalmente pelos próprios brasileiros. Portanto, trata-se, desde já, de estabelecer programas de formação de recursos humanos de alto nível e de constituição de uma infraestrutura para a pesquisa.

No que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico da indústria, vários são os desafios estratégicos a serem enfrentados. Para que o Brasil aproxime-se do padrão de intensidade de investimentos com P&D dos países mais desenvolvidos, é necessária a mudança na estrutura industrial.

Conforme já mencionado, os segmentos industriais mais intensivos em tecnologia – sobretudo a indústria de bens de capital –, mas também as indústrias química e elétrico-eletrônica precisam ser revitalizadas. O Brasil já deteve maior capacidade produtiva nesses segmentos, mas as crises de duas décadas contribuíram para a desestruturação de parcela desses investimentos. De outro lado, principalmente no caso da eletrônica, os avanços recentes foram extraordinários, sendo acompanhados apenas em parte pelo Brasil. Assim, pode ser utilizado o termo da reindustrialização nesses segmentos industriais.

Todavia, a reindustrialização não significa a retomada do investimento no velho modelo da substituição de importações. Não se trata apenas de constituir capacidade produtiva para o atendimento ao mercado interno. Agora, a produção deve estar voltada para o mercado global – e produzir não assegura o domínio naquele setor, há que dominar as tecnologias utilizadas e capacitar-se para o desenvolvimento de novas tecnologias.

É evidente que se torna inviável o domínio de todas as tecnologias utilizadas no setor industrial, mas o Brasil precisa avançar nessa direção. É igualmente óbvio que o Brasil não ficará fechado à importação de tecnologias e de produtos. Entretanto, também não é economicamente viável continuar na situação em que se encontra, não detendo capacitação nas novas tecnologias, importando produtos que causam problemas ao balanço de pagamentos.

Portanto, torna-se vital a atividade de planejamento para a área de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. O planejamento é necessário para objetivar maior eficiência no gasto dos recursos do setor público. De outra parte, é fundamental para identificar as tendências tecnológicas mundiais e as oportunidades tecnológicas que se abrem para o Brasil.

O Brasil precisa instituir uma atividade permanente, que é o monitoramento das tendências tecnológicas mundiais em vários setores industriais. Esta atividade justifica-se pela possibilidade de identificar quais as tecnologias e espaços de mercado que estariam abertos ao

Brasil. Evidentemente, ao assinalar as oportunidades tecnológicas, devem ser levados em conta o atual estágio de desenvolvimento tecnológico nacional, a disponibilidade de recursos financeiros, humanos e materiais, o horizonte de tempo requerido para essa capacitação e os agentes responsáveis pela execução das atividades relativas ao desenvolvimento tecnológico.

Por isso, é importante que esta atividade de monitoramento conte com a participação do setor privado. Não apenas o setor privado pode contribuir na identificação de oportunidades futuras como também a ele pode caber a responsabilidade de implementação de parte das atividades tecnológicas.

Adicionalmente, as medidas de promoção do desenvolvimento tecnológico devem estar articuladas com a política de promoção do desenvolvimento industrial. Aliás, a política tecnológica para o setor industrial deve ser encarada como um dos componentes de uma política de desenvolvimento industrial. No bojo dessa política devem ser buscadas as alternativas de investimento na produção e na capacitação tecnológica nacional.

Por exemplo, devem ser aprimorados os estudos que a ABIQUIM e a ABINEE e ELETROS realizaram de analisar a pauta de importações do Brasil para identificar as reais oportunidades de negócios. Algumas das atuais importações ocorrem porque os condicionantes macroeconômicos não são favoráveis aos investimentos. Outras, porque o mercado brasileiro não dispõe de escala suficiente que justifique a substituição competitiva de importações. Outro conjunto de importações ocorre no Brasil porque o País não detém capacitação tecnológica.

Na área de eletrônica, esses estudos apontam para a necessidade do Brasil buscar a produção local de componentes eletrônicos, verdadeiros portadores de conhecimento e de valor agregado. Contudo é necessário detalhar esses estudos para melhor especificar os tipos de componentes que poderiam ser produzidos no Brasil. De outra parte, há um grande trabalho a ser realizado de capacitação tecnológica.

A recente iniciativa do Governo Federal, por meio do MCT, de lançar o Programa Nacional de Microeletrônica – Design deve ser louvada, porque busca a capacitação de recursos humanos para o projeto de componentes microeletrônicos. Esse pessoal faz a ligação entre os produtores de bens finais, demandantes dos componentes, e a indústria produtora de componentes microeletrônicos.

Se o Brasil passar a dispor de uma unidade de montagem de componentes, irá precisar de recursos humanos de nível secundário e de pessoal de engenharia de produção com qualifi-

cação específica. Se alguma empresa instalar o processo completo de produção de semicondutor no Brasil, por exemplo, irá necessitar também de pessoal com formação ainda mais qualificada para a produção e desenvolvimento dos produtos.

Além da formação de recursos humanos, há necessidade de ampliar significativamente a realização de atividades tecnológicas no Brasil. O setor privado já conta com alguns incentivos para alcançar esse objetivo, como é o caso da Lei de Informática. Todavia esse incentivo por si só é insuficiente para a promoção de um programa ambicioso na área de microeletrônica no Brasil.

Os fundos setoriais de informática e telecomunicações podem dar um grande impulso nessa direção. Uma vez que esses recursos são captados pelo governo a custo zero, é possível aplicá-los sem retorno nas instituições públicas de ensino e pesquisa. O setor privado pode definir projetos cooperativos com essa infraestrutura e tomar recursos emprestados com juros positivos, desde que possa contar com parcela da pesquisa financiada a custo zero. Em outras palavras, com os recursos dos fundos setoriais poderá ser bastante reduzido o custo do empréstimo para a realização de pesquisas de desenvolvimento tecnológico no Brasil.

Isto pressupõe dois condicionantes. Em primeiro lugar é necessário que de fato os recursos dos fundos setoriais venham a representar recursos adicionais para o sistema de ciência e tecnologia no Brasil. De nada adiantará se esses recursos apenas substituírem dotações orçamentárias do Governo Federal. Em segundo lugar, é necessário que tanto o setor privado quanto instituições públicas de ensino e pesquisa estejam dispostas a cooperar por meio da realização de projetos conjuntos, o que demandará arranjos institucionais específicos. Finalmente, como ponto adicional, seria muito interessante se houvesse uma flexibilização nas regras de aplicação dos recursos dos fundos setoriais, mesmo que mantendo sua motivação inicial de financiar a realização de pesquisas científicas e tecnológicas em setores selecionados.

Enfim, algumas possibilidades de desenvolvimento tecnológico podem ser exploradas, desde que os brasileiros resolvam de fato encarar com seriedade os desafios que se colocam e que sejam promovidos os arranjos institucionais adequados para que isto aconteça.

No âmbito desses arranjos, devem ser levadas em consideração as especificidades das empresas, segundo a origem do capital. A empresa pode ser vista como detentora de um conjunto de ativos tangíveis – como suas máquinas, equipamentos e recursos materiais – e intangíveis, como o seu conjunto de conhecimentos técnicos e a sua capacitação na esfera comercial. Sob esta visão, a empresa estrangeira não pode ser equiparada à empresa nacional. Os ativos detidos por uma empresa estrangeira são maiores e mais complexos do que os ativos detidos

pela empresa nacional. Adicionalmente, a empresa estrangeira conta com a cooperação de outras unidades do grupo empresarial na obtenção de conhecimento técnico e na conquista de mercados externos. De forma análoga, a empresa estrangeira, detentora de várias plantas em diferentes países, tem maior grau de liberdade para o seu planejamento estratégico do que a empresa nacional, normalmente de muito menor porte.

Desta forma, as empresas devem ser tratadas de forma diferenciada, segundo a origem do capital. As empresas estrangeiras demonstram menor interesse no desenvolvimento tecnológico local do que as empresas nacionais, porque já desenvolvem tecnologias em outras partes do mundo. Então a política de desenvolvimento industrial e tecnológico deve determinar políticas e instrumentos específicos para cada tipo de empresa. Da empresa nacional pode-se esperar maior envolvimento em um projeto nacional com maior peso para o desenvolvimento tecnológico, pela simples razão de que o centro decisório e das operações da empresa nacional encontra-se no próprio Brasil. Por outro lado, com as empresas estrangeiras haveria a necessidade de o Governo Federal negociar para que pelo menos parcela do seu desenvolvimento tecnológico seja realizada no Brasil; ou que a empresa estrangeira contribua com o Brasil na formação de recursos humanos; ou na efetiva transferência de tecnologia; ou ainda na capacitação de fornecedores. Enfim, independentemente da meta a ser negociada, o governo poderia exigir maior compromisso das empresas estrangeiras com a capacitação tecnológica local.

Este tipo de postura diante do setor privado é pertinente para uma série de setores industriais, não apenas para a eletrônica, uma vez que as empresas estrangeiras ocupam importantes posições na estrutura industrial brasileira. De outra parte, a experiência internacional ensina a importância de dispor de empresas nacionais com porte, capacitação produtiva e tecnológica. O desenvolvimento nacional, em especial o tecnológico, pressupõe a existência de empresas nacionais.

Mas nem todas as empresas nacionais estão em condições ou teriam potencial para participar desses desafios mais ambiciosos em termos de desenvolvimento tecnológico. Na realidade, são poucas as empresas que se destacam pela liderança tecnológica nos mais diversos segmentos da indústria. Para as empresas que não se colocam entre as mais inovadoras, o governo também pode estimular no sentido da elevação do padrão tecnológico médio praticado nos diferentes setores industriais.

Para isto, é necessária uma política de difusão de tecnologia. Dada a grande heterogeneidade inter e intrassetorial que prevalece na indústria brasileira, a implementação de uma consis-

tente política de difusão também é um grande desafio a ser enfrentado. Isto porque a maior capacitação tecnológica do conjunto do setor industrial poderia viabilizar maior produtividade global, maiores salários, menores preços dos produtos finais e maior potencial para crescimento futuro. Adicionalmente, torna-se mais viável o fortalecimento entre os elos de uma mesma cadeia produtiva.

Apesar de toda a reestruturação industrial dos anos 90, com significativa terceirização de serviços e partes dos processos de produção, ainda é relativamente elevado o nível de verticalização da produção por falta de uma estrutura de fornecedores com competência técnica e gerencial. Fornecedores mais capacitados podem gerar economia para seus clientes e economia de divisas para o Brasil, na medida em que a insuficiência do suprimento nacional é parcialmente coberta por importações de partes, peças e componentes.

Por estas razões, a difusão de tecnologias no Brasil não deve ser menosprezada. Todavia, os instrumentos de difusão também não devem ser os mesmos independentemente do setor de atividade industrial. Tanto na inovação quanto na difusão, existem padrões diferenciados de comportamento definidos por determinantes estruturais. Por exemplo: a política de inovação e de difusão para a eletrônica não pode ser a mesma que para a indústria do calçado. Existem padrões setoriais que devem ser levados em consideração. Sendo assim, devem ser estruturados programas setoriais de difusão de tecnologias, definindo os instrumentos de ação de forma adequada às especificidades de cada setor industrial.

É importante afirmar que a difusão de tecnologias não se restringe à difusão de informações técnicas ou econômicas. A difusão pressupõe capacitação de recursos humanos, mudanças organizacionais, capacitação gerencial, modernização de processos de produção, aperfeiçoamentos incrementais em produtos e em processos de produção, etc. Em todas essas iniciativas, a demanda por recursos financeiros não é muito elevada, sendo adequado que a difusão de tecnologias esteja articulada com programas de financiamento montados para as características de cada setor industrial e de acordo com os programas de difusão.

Normalmente, esses programas de difusão de tecnologias tendem a abranger empresas de pequeno e médio porte. Se este trabalho for possível em aglomerações industriais, o resultado torna-se potencializado. Na realidade, não se limitando à difusão de tecnologias, os arranjos produtivos locais constituem um campo fértil com resultados palpáveis para a promoção do desenvolvimento tecnológico. Com especialização setorial, as aglomerações industriais podem promover processos de transferência de tecnologia com benefícios coletivos expressivos. Dependendo dos setores industriais, justifica-se pensar em mais do que transferência

e, sim, em geração de tecnologias, o que pode contar com o apoio de uma infraestrutura científica e tecnológica localizada. É sempre importante lembrar que pequenas empresas de base tecnológica já foram muito importantes no desenvolvimento de novas tecnologias em todo o mundo. Por esta razão, não se deve subestimar o papel desse segmento na promoção do desenvolvimento tecnológico nacional.

Por meio da promoção dos arranjos produtivos locais, o País ganha com o decorrente desenvolvimento tecnológico, com o decorrente desenvolvimento regional e com o apoio a empresas de pequeno porte. Como é de conhecimento geral, as empresas de pequeno porte são importantes geradoras de emprego, estão presentes em todos os segmentos industriais e têm grande capilaridade, podendo constituir-se em agentes de desenvolvimento local. O suporte a essas empresas deve também buscar aumentar sua importância na capacitação tecnológica nacional e na geração de divisas, por meio da realização de exportações.

Por fim, cabe destacar o grande desafio representado pela capacitação científica e tecnológica em biotecnologia. Distintamente da eletrônica, que encontra uma correspondência material em um segmento do setor industrial, a biotecnologia é um conjunto de tecnologias que são aplicáveis por diversos e numerosos segmentos industriais e mesmo pela agropecuária.

A biotecnologia atua sobre os organismos vivos e por isto vincula-se com os recursos naturais disponíveis. Por isto, para o Brasil, muito rico em recursos naturais, a biotecnologia abre-se como uma grande oportunidade para a realização de pesquisas científicas e tecnológicas e como grande oportunidade para a estruturação de negócios com elevada competitividade. A possibilidade do uso de técnicas biotecnológicas pode gerar impactos importantes na produção agropecuária, na produção de alimentos, na indústria química, na saúde e no tratamento de resíduos.

A biotecnologia pode ser definida como atividade densa de conhecimento científico, que pode gerar resultados econômicos significativos. Portanto, trata-se de um caso em que é fundamental o trabalho conjunto entre a comunidade científica e o meio empresarial. Atualmente, no Brasil, a biotecnologia encontra-se muito concentrada em instituições do setor público, embora trabalhos recentes já tenham mostrado a possibilidade de geração de resultados econômicos.

Para ampliar esse campo do conhecimento no Brasil, ainda são necessárias a formação de recursos humanos qualificados e a constituição de infraestrutura científica e tecnológica específica para essa tecnologia, tais como os bancos de germoplasma. Nesse processo de formação de recursos humanos e de realização de pesquisas torna-se fundamental contar com a cooperação internacional. De outra parte, deve ser promovida maior divulgação junto à

sociedade e ao meio empresarial das possibilidades de desenvolvimento e de oportunidades de negócios com o emprego da biotecnologia. Pelo seu caráter estratégico, a biotecnologia não pode ficar restrita ao conhecimento científico.

Parceria público-privado

A globalização expressa fundamentalmente o fato de que as economias nacionais passam efetivamente a funcionar como unidades de um todo global. Os Estados-Nações são desafiados em sua soberania como *locus* de hegemonia, frente à projeção de novos atores no cenário mundial – blocos regionais, organismos multilaterais e, particularmente, o capital financeiro e os grandes grupos multinacionais.

A pretensa necessidade de retração do Estado não encontra, porém, correspondência nos países centrais. Apesar do espaço e das condições se diferenciarem do passado, os governos dos países desenvolvidos vêm mantendo sua capacidade de intervir de forma ativa na economia e, principalmente, no desenvolvimento científico e tecnológico.

Desse modo, embora a globalização implique maior condicionamento externo das políticas econômicas nacionais e, portanto, um menor grau de liberdade dos governos nacionais, agora, mais do que nunca, impõe-se a necessidade de novas estratégias e políticas. Portanto, o que muda com a globalização, não é o fim da intervenção estatal e sim mudam as modalidades de sua intervenção.

Em vez de perderem sentido, na verdade, as políticas nacionais passam a ter seu alcance, seu desenho, seus objetivos e instrumentos reformulados, visando o atendimento dos novos requisitos da era do conhecimento. Sobretudo no caso das economias em desenvolvimento, políticas nacionais de promoção do desenvolvimento industrial e de CT&I são condição indispensável a uma inserção menos subordinada no cenário internacional. E esta redefinição exigirá das economias em desenvolvimento um grande esforço, envolvendo o conjunto da sociedade.

Nesse sentido, será necessário o estabelecimento de novas relações entre o setor público e o privado. Evidentemente que não se trata de privatizar o setor público, isto é, extrair benefícios privados a partir das decisões das políticas públicas. O Brasil precisa criar nova relação entre

o Estado e o setor privado, sob o pressuposto da legitimidade dos interlocutores e da nitidez de princípios. Não podem restar dúvidas sobre lisura dos comportamentos dos agentes que se dispõem à cooperação. Este pressuposto é fundamental para a reconstrução dos valores e das práticas relativas à execução de políticas de promoção do desenvolvimento no Brasil.

Porém, além dos pressupostos, é necessário que sejam criadas instâncias de debate sobre a política de desenvolvimento nacional em que esteja inserido o tema da ciência, tecnologia e inovação. Não só o Estado é incapaz de deter todo o conhecimento da realidade econômica e social, com a diversidade específica de cada setor de atividade, como também é importante o setor público perceber e compreender o posicionamento de outros agentes da sociedade. Debates como os promovidos pela Conferência Nacional devem ser mais comuns, conclamando-se a sociedade para a sua manifestação.

Na estruturação do Estado devem estar inscritas as instâncias de discussão e de participação do setor privado na definição e implementação das políticas públicas, sem que o Estado abdique da sua responsabilidade social e política de comandar os destinos da Nação. De outra parte, é necessário que essas instâncias sejam realmente oportunidades de discussão e de decisão e não apenas lugares para se legitimarem medidas tomadas de forma centralizada.

Para tanto, devem ser constituídos conselhos de nível superior, sob o comando da Presidência da República e diversos outros fóruns de debates para o detalhamento de políticas setoriais e temáticas.

É somente com esta postura de maior colaboração e cooperação entre os agentes sociais que o Brasil conseguirá redesenhar a sua trajetória de desenvolvimento.

IEDI

COMO ESTIMULAR O INVESTIMENTO E FINANCIAR O CRESCIMENTO

EUGÊNIO STAUB

Palestra realizada no seminário “Políticas de Desenvolvimento”,
promovido pela FIESP e pelo IEDI no dia 2/7/2002
Julho de 2002

Resumo

Não consideramos que o modelo de substituição de importações tenha fracassado, até mesmo porque, com ele, éramos a oitava economia; hoje somos a 11ª mundial. Nesse particular, discordamos de muitas das teses em voga no País. Concluimos, sim, que antigo modelo exauriu suas potencialidades como indutor no desenvolvimento industrial brasileiro.

Contudo, passados 20 anos do esgotamento desse modelo, ainda buscamos uma alternativa que permita ao Brasil ampliar substancialmente a taxa de investimento da economia. A ênfase na elevação da taxa de investimento é pertinente, porque não apenas essa é uma condição para a ampliação do crescimento, mas também será a alavanca dos ganhos de produtividade no futuro.

A parceria entre o setor público e o setor privado precisa acontecer de fato. Nos últimos anos, nossas instituições públicas perderam o costume de trabalhar em conjunto com as empresas, prejudicando algo que é imprescindível na implementação de programas de desenvolvimento.

A política de investimento que deve ser implementada tem quatro eixos principais. O primeiro é a política de desenvolvimento industrial regional, cujo objetivo é maximizar vocações reveladas e potenciais das várias regiões brasileiras e ampliar o emprego industrial local. O segundo é o investimento para a exportação. Deveríamos promover um “esforço concentrado” para ampliar as expor-

tações em 10% ao ano. O terceiro eixo é o da melhora do saldo comercial. O ideal para o Brasil não é reduzir as importações, mas ampliar substancialmente o saldo comercial, o que requer um crescimento das importações inferior ao crescimento das exportações. O último, de certa forma, combina objetivos como os de substituição de importação e, paralelamente, de promoção de exportação. Seria uma modalidade nova de promoção dos investimentos no Brasil.

Vale dizer que planejar e implementar uma política de investimentos não é tarefa trivial, mas é essencial para o futuro do País. Em suma, para crescer, aumentar a produtividade, reduzir a vulnerabilidade externa e distribuir melhor os frutos do crescimento devem ser os objetivos de um programa de investimentos para o Brasil, sem o qual todo o restante está obstado e as dificuldades conjunturais não serão superadas.

○ estímulo ao investimento

Por paradoxal que possa parecer, às vezes, os momentos mais adequados para discutirmos temas como o desenvolvimento são momentos como o atual, em que atravessamos grandes dificuldades conjunturais.

Digo isso porque não vejo alternativa para superarmos os atuais problemas sem políticas que olhem para o futuro do País.

Nunca é demais observar que o que acontece hoje na economia é resultado de decisões do passado e o que acontecerá amanhã será fruto de decisões tomadas hoje.

As discussões que teremos neste seminário, assim como os debates suscitados pelas campanhas eleitorais, são, assim, fundamentais. Estamos hoje definindo o Brasil de amanhã.

Ao meu lado estão especialistas no tema deste painel. Mas sinto-me à vontade para falar do estímulo ao investimento e do problema do financiamento porque acompanhei de perto e ajudei a formular as sugestões que o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) tem feito para a economia brasileira a esse respeito.

O IEDI foi criado há 13 anos com um propósito muito claro: contribuir com estudos e com proposições para que tivéssemos um novo modelo de desenvolvimento.

Não consideramos que o antigo modelo tenha fracassado. Nesse particular, discordamos de muitas das teses em voga no País hoje. Concluimos, sim, que a substituição de importações esgotou suas potencialidades como indutora no desenvolvimento industrial brasileiro.

Passados 20 anos do esgotamento desse modelo, ainda buscamos uma alternativa que permita ao Brasil ampliar substancialmente, como precisamos, a taxa de investimento da economia.

Nesse período, o posto que o antigo – e agora tão criticado – modelo nos permitiu chegar ao posto de oitava economia em todo o mundo, foi sendo ameaçado por novas economias emergentes. Hoje somos a 11.^a economia.

A ênfase na elevação da taxa de investimento é pertinente, porque não apenas essa é uma condição para a ampliação do crescimento, como, segundo me parece, o próprio crescimento maior será a alavanca dos ganhos de produtividade no futuro.

Como sabemos, o produto industrial cresceu pouco na década de 90, levemente superior a 1,5% ao ano, contra aproximadamente 1,5% de crescimento da população. Ou seja, a indústria obteve um crescimento pouco além do crescimento meramente vegetativo.

A despeito desse baixo crescimento, houve um expressivo aumento da produtividade, o que, juntamente com importantes reformulações promovidas pelas empresas em sua organização e gestão, fez com que estas – sobretudo as industriais e de maior porte – passassem a ter alta competitividade.

Convém observar que estamos nos referindo à dimensão do “chão de fábrica” ou à competitividade microeconômica. Fatores sistêmicos (ótica macroeconômica) vêm impedindo maior competitividade do produto industrial.

Outro fator que limita a competitividade industrial é a escala de produção, um fator relacionado ao tamanho do nosso mercado interno e dos mercados que podemos alcançar com exportações.

Os ganhos de produtividade obtidos a despeito do baixo crescimento foram possíveis porque, em primeiro lugar, houve facilidade de obtenção do financiamento externo para importação de bens de capital e insumos durante boa parte do período pós-estabilização.

Em segundo lugar, a taxa de câmbio sobrevalorizada se constituiu em um subsídio à importação de bens de capital.

Esses fatores determinaram a falência de muitas empresas, um intenso processo de desnacionalização, elevado desemprego industrial e uma parcial desindustrialização.

Avaliamos que essas consequências negativas poderiam ter sido evitadas, sem prejuízo do avanço da produtividade, se outra fosse a condução da política econômica durante a primeira fase da estabilização, e se esta fosse acompanhada de adequadas políticas industriais.

Outra decorrência foi o já assinalado aumento de produtividade. Achamos que os fatores que levaram ao aumento da produtividade naquela oportunidade não podem e não devem ser repetidos.

Mesmo o processo de abertura realizado na primeira metade dos anos 90 não teria o efeito que teve sobre a produtividade da economia.

Quando a abertura foi empreendida, as tarifas de importação brasileiras eram tão altas quanto 30% a 40% e havia restrições quantitativas de importação.

Hoje, a tarifa nominal média é de 13%. Dada a nossa estrutura tributária, na qual impostos incidem sobre produto fabricado internamente, mas não sobre produto importado, esse nível tarifário representa de fato uma tarifa média de 6%, que está muito próxima à tarifa média de importação dos países desenvolvidos.

Estou fazendo esse breve retrospecto para colocar em evidência que não vejo em processos autônomos de abertura o caminho pelo qual possamos fazer uma nova rodada expressiva de ganhos de produtividade.

Em resumo:

- Acho que o crescimento sustentado da economia brasileira só virá com aumento expressivo da taxa de investimento;
- Esse crescimento é que será o indutor de ganhos de produtividade no futuro da economia.

Quero enfatizar que o crescimento da economia é que permitirá o aumento do mercado interno e, portanto, o aumento das escalas de produção. A ampliação dos mercados de exportação pode ter o mesmo efeito.

Essas observações me permitem entrar no tema propriamente do painel. Primeiramente, se, de fato, as empresas têm hoje boa competitividade microeconômica, o que compete ao governo fazer é remover os fatores sistêmicos que limitam a competitividade do produto quando este sai da fábrica (ou atravessa a porteira, no caso do produto agrícola).

Penso que esse problema já está devidamente diagnosticado, faltando, todavia, determinação política maior para sua solução. Refiro-me, sobretudo, à reforma tributária.

Temos, ainda, problemas de custo de capital e do custo de logística. Neste último caso, a solução depende de ações mais eficazes do governo na infraestrutura. O custo de capital é um problema muito grave e a ele retornarei em seguida.

Paralelamente ao problema da baixa competitividade sistêmica, outra questão deve ser encaminhada com a mesma urgência.

Trata-se de formular e executar políticas de incentivo ao investimento. Nos últimos anos, nossas instituições públicas perderam o costume de fazer isso, prejudicando algo que é imprescindível na implementação de programas de desenvolvimento: a parceria entre os setores público e privado.

Os eixos de políticas de investimento

Aqui, retornamos aos pontos que o IEDI e as organizações empresariais em geral têm desenvolvido. São quatro os eixos de políticas de investimento que deveriam ser implementadas. Eles são pertinentes mesmo em uma conjuntura de instabilidade como a que estamos vivenciando.

O primeiro é a política de desenvolvimento industrial regional, cujo objetivo é maximizar vocações reveladas e potenciais das várias regiões brasileiras e ampliar o emprego industrial local.

Um comentário pertinente a esse bloco de política de investimento é que ele não necessita de novos incentivos ou gastos adicionais aos que já vêm sendo feitos.

Pois já existem recursos dos incentivos fiscais federais e estaduais e, quanto aos gastos com infraestrutura, educação, inovação tecnológica, difusão de tecnologias, apoio às exportações,

etc, eu diria que são gastos que caberiam ao setor público federal, juntamente com os poderes estaduais e municipais. Também caberia a eles coordenar melhor esses investimentos, focar de acordo com as vocações, para, assim, obter um novo modelo do desenvolvimento industrial regional.

Preocupa-nos o fato de, uma vez que os instrumentos de desenvolvimento regional não funcionam a contento, termos de buscar um novo modelo, já que o problema da desigualdade industrial regional ainda permanece.

O segundo eixo é o investimento para a exportação. Do nosso ponto de vista, deveríamos promover um esforço concentrado para tentar viabilizar um crescimento das exportações superior a 10% ao ano, algo que não é fácil obter no atual contexto dos mercados internacionais.

A observação pertinente é que um esforço adicional para exportar não seria necessário se as recentes desvalorizações cambiais tivessem ocorrido em uma situação de mercado internacional tão favorável quanto a dos anos 90 até a crise da Ásia.

Por esforço concentrado entendo uma reunião de ações, com prazo definido de vigência (como, por exemplo, três anos), destinadas a estimular o investimento voltado à exportação, incluindo um esforço dobrado ao que já tem sido feito pelo BNDES na expansão do financiamento.

O conceito de investimento também deve ser ampliado para efeito da promoção da exportação. Por exemplo: deveria incluir entre os itens financiáveis os investimentos feitos fora do Brasil por empresas exportadoras de bens e serviços, algo que o BNDES anunciou que estará promovendo proximamente. Deve incluir também os gastos com marketing, promoção comercial e criação de canais de venda no exterior.

Recomenda-se também uma maior premiação dos exportadores que cumprem suas metas nos programas de financiamento do BNDES-EXIM, na modalidade de capital de giro.

Além desta ampliação tão arrojada quanto possível na área do financiamento, penso que, no período em que perdurar o programa, a exportação deveria ser beneficiada com um incentivo fiscal que poderia ser concedido mediante índices maiores de desoneração dos impostos incidentes sobre as exportações.

A desoneração deveria cobrir, além do PIS e COFINS, a CPMF e o custo de carregar créditos sem contrapartida de débitos fiscais por parte das empresas exportadoras, incluindo o ICMS. O incentivo perduraria até que uma real reforma tributária estivesse em vigor no País.

Estou falando de medidas de uma política de investimentos voltada à exportação, que naturalmente deveria incluir muitos outros itens, como os relativos à política comercial na linha que o governo vem seguindo ultimamente, de incentivo à exportação de empresas de menor porte, na linha do trabalho desenvolvido pela Apex, dentre outras medidas.

Na vigência do programa, para o qual é pressuposto que não seja alterado o sistema de câmbio flutuante, é necessário, todavia, um cuidado todo especial para que a ampliação do crédito, os incentivos e outras medidas da política não sejam neutralizadas por uma eventual valorização cambial (como a que ocorreu entre fins de 2001 e início de 2002), o que reduziria a remuneração do exportador.

O terceiro eixo da política é a substituição de importações. Alguns analistas observam que o que é bom para o Brasil é aumentar as importações e não reduzi-las. Dizem ainda que um processo de substituição de importação, se executado, levaria a uma queda de importações.

Penso que aqui há um engano. É evidente que, se um produto antes importado passa a ser produzido internamente e a produção doméstica abastece o mercado consumidor, há uma queda da importação desse produto. Porém, a queda das importações totais vai depender de outros fatores, como, por exemplo, o crescimento econômico.

Assim, a importação que se deixa de fazer de um grupo de produtos, faz-se de outros, e as importações podem crescer. O ideal para o Brasil não é reduzir as importações, mas ampliar substancialmente o saldo comercial, o que requer um crescimento das importações inferior ao crescimento das exportações.

Muita gente também critica a substituição de importações por representar uma volta ao passado. Também não concordamos com essa afirmação.

Antes, a substituição de importações era um motor do processo de industrialização. Agora, não é mais do que um componente de uma política que visa o inadiável ajuste externo da economia.

Outra diferença: a substituição de importação era feita a qualquer custo, inclusive com o comprometimento da competitividade da produção doméstica, o que não recomendamos na atualidade.

O que se recomenda é uma substituição que qualificamos como competitiva, vale dizer, conservando a competitividade da produção em comparação com padrões internacionais.

Por que é necessário um programa para substituir importações? A razão é simples: não dispomos das mesmas condições existentes no exterior em termos de custo tributário e custo de capital. Esses são mais altos no Brasil em um percentual não desprezível.

Recentes estudos da FIESP mostram que custos de capital e de tributação no Brasil podem encarecer a produção local em nada menos do que 20% com relação ao produto importado.

É a esse diferencial de custo a que se deve remeter uma política de substituição de importação. Ela deve procurar equalizar os custos daqui com os do exterior, de forma a deixar exclusivamente para os fatores empresariais de análises de projetos a decisão sobre o investimento a ser feito.

Temos certeza que, se for assim, teremos substituição competitiva de importações. Além disso, a substituição de importações terá um desenvolvimento muito maior do que já teve no Brasil desde a mudança da política cambial.

A propósito, houve substituição de importações no Brasil devido à desvalorização cambial, mas o processo caminhou menos do que poderia.

As sugestões de instrumentos para uma política que favoreça projetos de substituição de importações seriam:

- Desoneração dos custos tributários de investir e produzir, que são maiores no Brasil;
- Programa de financiamento que procure equalizar custos e prazos de financiamento no Brasil com relação às condições internacionais.

O último eixo de política de investimento, de certa forma, combina objetivos como os de substituição de importação e promoção de exportação. Seria uma modalidade nova de pro-

moção dos investimentos no Brasil, embora não seja tão nova assim em países de economia emergente e mesmo em países de economia desenvolvida.

A política de atração de investimentos

Para dar um nome geral a esta política, diremos que é uma política de atração de investimentos.

Não se trata de atração de investimentos exclusivamente externos como o nome poderia indicar, mas atração em geral de investimentos internos e externos. Não exatamente a atração visaria a produção para o mercado doméstico, o que configuraria uma política de substituição de importação. Seu objetivo seria viabilizar investimentos para a produção de bens destinada ao mercado interno e a mercados globais.

Muitos setores se prestariam como alvo a uma política desse tipo e alguns deles têm sido identificados entre os que poderiam contribuir para um menor déficit comercial.

São exemplos: o complexo eletrônico, segmentos da química, farmacêutica, indústria de material plástico, essências e outros produtos.

Preferiria indicar, primeiramente, objetivos, em vez de setores. E, em torno desses objetivos, definir setores ou segmentos pertinentes aos objetivos estabelecidos. Seriam dois os objetivos recomendados:

- Produção de bens e serviços da “nova economia”, ou da indústria de base tecnológica;
- Produção de bens e serviços para exportação.

Observa-se que, no caso desse bloco de política, não cabe selecionar alguns poucos instrumentos de política e esperar a obtenção das metas pretendidas. Aqui, o que se faz necessário é a coordenação não de poucos instrumentos, mas de muitos deles, todos igualmente relevantes.

Também é necessário estabelecer uma política mais duradoura, com condições e compromissos de ambos os lados (setor privado e setor público), que não mudem ao sabor das mudanças políticas.

O que é preciso, ainda, levar em conta é que tudo o que os outros países emergentes fazem na área de atração de investimentos nós podemos fazer. Embora nosso atraso implique maiores dificuldades no esforço de nos igualar às condições de atratividade desses países.

Quais seriam os instrumentos indispensáveis dessa política? É necessário ter um comércio exterior ágil e barato, coisa que não temos, mas podemos ter.

Os exemplos dos sistemas da Linha Azul e do Regime Aduaneiro de Entreposto Industrial sob Controle Informatizado (RECOF) são embriões de um moderno sistema de controle do comércio exterior que facilita as importações e as exportações. A reforma tributária e uma melhor e mais barata infraestrutura de comércio exterior são também imprescindíveis.

Por outro lado, precisamos ter um sistema educacional acoplado aos objetivos dessa política. Vale dizer: devemos dispor de sistemas eficientes de treinamento de mão de obra e de formação de recursos humanos, inclusive de nível superior, voltados à exportação e, sobretudo, à nova tecnologia.

Na questão do financiamento, aqui, como de resto em qualquer outro programa de investimento, não há solução a curto prazo, exceto utilizar recursos do BNDES para viabilizar novos projetos.

Finalmente, quanto aos incentivos que os países emergentes oferecem, estes são variados. Mas eu gostaria de destacar, primeiramente, o incentivo ao desenvolvimento tecnológico.

No Brasil, evoluímos nessa questão nos últimos dois anos, porém, os incentivos que são conferidos internacionalmente são maiores e muito mais eficazes.

Na Irlanda, por exemplo, os gastos com P&D podem ser deduzidos para efeito da apuração do imposto de renda em um múltiplo de cinco. Também na Irlanda, os royalties recebidos em função de patentes registradas com esforços locais de P&D são isentos de imposto de renda.

Isso, associado a um esforço educacional de porte, é um incentivo importante para atração de centros de P&D de grandes empresas daquele país e do exterior.

O segundo destaque é o incentivo de imposto de renda, que todos os países emergentes que têm programas de atração de investimentos, sem exceção, oferecem.

O importante, aqui, é que o incentivo seja conferido não ao investimento em si, mas ao resultado do investimento, caso ele seja, de fato, realizado, e viabilize a geração de rendas, sobre as quais incidem impostos.

O incentivo consiste, geralmente, na isenção ou redução do imposto de renda sobre os resultados do empreendimento. Note-se que, nesse caso, o incentivo não significa redução de gastos em outras áreas para benefício do projeto contemplado.

É importante que o incentivo seja datado, ou seja, que tenha um fim previamente estabelecido para evitar outro inconveniente dos programas de incentivo, o de perpetuar subvenções, o que pode incentivar a execução de projetos não competitivos.

Também se recomenda que os incentivos sejam cadentes durante o seu prazo de vigência.

Vamos retornar ao ponto inicial das nossas observações para salientar que esse conjunto de propostas de políticas tem por objetivo ampliar a taxa de investimento, aumentar o crescimento e a produtividade da economia.

Já foi observado que dar continuidade aos ganhos de produtividade é um requisito para que o desenvolvimento econômico seja sustentado, venha acompanhado de melhor distribuição de renda e que o produto brasileiro seja competitivo internacionalmente.

Os senhores terão observado que as políticas recomendadas enfatizam mais os investimentos relacionados ao comércio exterior do que os investimentos voltados ao mercado interno.

É que achamos que o mercado interno hoje está muito deprimido em função da queda dos rendimentos da população e do elevado desemprego. Por isso, o processo de retomada do crescimento brasileiro deve ter origem nos investimentos ligados à área externa, e, a partir deles, desdobrar um novo dinamismo para o mercado interno.

Um círculo virtuoso poderá ser formado, inclusive beneficiando países da América do Sul, que, como é de conhecimento geral, têm tido problemas graves com suas economias. A origem desses problemas pode ser interna, mas o fraco dinamismo da economia líder da região constitui, pelo menos, um fator agravante.

Minhas últimas observações são dirigidas ao problema do financiamento da empresa brasileira. Não teremos solução para o problema do financiamento do investimento se não desenvolvermos, ao menos parcialmente, o mercado de capitais.

Todos nós somos entusiásticos defensores e elogiamos o trabalho do BNDES, que, a propósito, está completando 50 anos de existência. Mas o êxito do BNDES – que não devemos subestimar, diga-se de passagem – apenas minimiza o problema real da economia, que é o problema do seu financiamento.

Convém observar que os mercados de capitais internacionais não solucionam, exceto parcialmente, os problemas de financiamento da empresa brasileira.

Temos avançado em algumas questões relativas ao mercado de capitais, como, por exemplo, a reformulação da Lei das S/A e da regulamentação dos fundos de pensão. Mas, aqui, não há uma solução à vista e nem políticas alternativas serão capazes de solucionar o problema de fundo, que é a elevada taxa de juros.

Enquanto não reunirmos condições para baixar significativamente a taxa de juros, não há perspectiva de desenvolvimento do mercado de capitais. Porque, do ângulo dos aplicadores (aqueles que individualmente ou por meio de fundos de investimento ou de pensão investem em aplicações financeiras) a atratividade das aplicações com rendimento a juros sobrepuja largamente o investimento de risco, causando a atrofia do nosso mercado de capitais.

Sem dúvida, há também problemas do lado da empresa. Dentre eles, está o potencial demandante de recursos de capital. Esses problemas a recente legislação procurou solucionar.

Penso que a empresa brasileira evoluiu de uma forma que não está sendo devidamente registrada.

Primeiramente, evoluiu, como já assinalamos, em termos de sua competitividade e atualização tecnológica. Mas houve progressos, também, nas formas de gestão, no planejamento estratégico e nas relações com os seus fornecedores e com a logística necessária ao escoamento de sua produção, seja para o mercado interno, seja para o mercado externo.

A evolução também se deu na vinculação com o mercado externo. Hoje, a empresa brasileira produz mais e com maior regularidade para vender no exterior. Isso tem repercussões importantes para a empresa e sua relação com o mercado interno, já que ela passa a ter critérios de

qualidade de produção e de atualização tecnológica em dia com padrões internacionais. Isso beneficia tanto o consumidor no exterior, quanto o consumidor interno.

No entanto, a empresa nacional, em geral, é ainda vista como avessa à participação de investidores no seu capital. Uma segunda crítica é atinente ao comando familiar das empresas.

Minha observação a esse respeito é que um maior crescimento econômico e a concorrência por posições de liderança entre as empresas, que o crescimento desperta, incentivarão – e mesmo tornarão inevitável – que a empresa nacional compartilhe com investidores, sejam as posições de comando empresarial, sejam as informações e abertura necessária para atrair investimentos.

Vale dizer: com os progressos empresariais descritos e com a atualização da Lei das S/A, achamos que falta apenas um fundamental ingrediente no processo que levará a um estreitamento maior das empresas brasileiras com o mercado de capitais, que é o crescimento econômico.

Podemos, portanto, nutrir certo otimismo de que, pelo lado das empresas, teremos um satisfatório desenvolvimento do mercado de capitais interno. O otimismo é menor com relação às condições para que o mercado de capitais desenvolva-se do lado dos investidores em capital das empresas.

As razões disso estão nas dificuldades que temos enfrentado para reduzir as taxas de juros internas e no longo declínio dos mercados secundários, particularmente as operações de bolsa de valores.

Em suma, para crescer, aumentar a produtividade, reduzir a vulnerabilidade externa e distribuir melhor os frutos do crescimento, é imprescindível a execução de um programa de investimentos para o País.

Quanto ao gravíssimo problema do financiamento, este só terá solução com o desenvolvimento do mercado de capitais. Do lado da empresa brasileira, ao contrário do que muitos julgam, sob alguns aspectos relevantes, ela está pronta para demandar recursos no mercado de capitais e abrir seus negócios a investidores e acionistas minoritários.

IEDI

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: O QUE É E O QUE REPRESENTA PARA O BRASIL

Abril de 2002

Resumo

Política Industrial é um conjunto coordenado de ações, envolvendo setor público e setor privado, visando ampliar a competitividade da indústria. O objetivo final é impulsionar o crescimento econômico e o emprego do setor industrial. Assim, a Política Industrial é um componente de uma estratégia de fortalecimento da indústria e parte indispensável de uma política de desenvolvimento. A promoção da competitividade constitui o foco da Política Industrial praticada atualmente no mundo desenvolvido e em países que buscam promover seu desenvolvimento.

A Política Industrial, como política de promoção da competitividade, é indissociável da concorrência, da atualização tecnológica e do aumento da produtividade, não sendo seus objetivos criar e disseminar setores e empresas privilegiadas, ineficientes e que sobrevivem à sombra da proteção e do subsídio.

A globalização e os acordos de liberalização comercial em negociação pelo Brasil (ALCA, Mercosul/UE, além de uma nova rodada de liberalização da OMC) tornam imprescindível a renovação permanente da competitividade da atividade industrial e da economia como um todo, razão pela qual, correspondentemente, a Política Industrial também deve ser permanente, sendo continuamente renovada.

A Política Industrial não se coloca como alternativa ou se contrapõe à execução de políticas e ao desenvolvimento dos demais setores da economia. O desenvolvimento industrial é fator adicional de estímulo ao desenvolvimento da agricultura, dos serviços e das atividades financeiras.

A política e o desenvolvimento industrial não são incompatíveis com a estabilidade inflacionária e o controle das contas públicas, como mostram as experiências de vários países que desfrutam de grande crescimento industrial, praticam ativas políticas industriais e preservam a estabilidade.

As medidas horizontais (voltadas à atividade industrial em geral, sem especificar setores/cadeias) devem ser permanentes e, a princípio, as principais medidas na concepção de uma Política Industrial. Políticas setoriais ou atinentes a cadeias produtivas são complementares, geralmente transitórias e com objetivos específicos claramente definidos.

Deveriam ser absolutamente prioritárias como medidas horizontais de Política Industrial:

- A ampliação dos investimentos em educação, infraestrutura e P&D;
- A redução das taxas de juros, o desenvolvimento do mercado de capitais e a adequação das fontes de financiamento existentes;
- A reforma tributária;
- A flexibilização do mercado de trabalho.

Como há um significativo atraso das políticas horizontais no Brasil, elas por si só, sendo bem implementadas, teriam um grande poder de impulsionar não só a competitividade industrial, como a produção e competitividade dos demais setores da economia.

Ao contrário das políticas de competitividade e das ações de corte horizontal, em todos os casos em que venham a ser executadas políticas setoriais, estas devem ter objetivos específicos claros e, sempre que possível, as ações devem ser temporárias (com prazo definido de duração), assim como devem ser bem definidos os eventuais incentivos concedidos e sua duração. Esse é o modelo geral seguido por vários países e que pode e deve ser seguido pelo Brasil.

Em que direção o Brasil deve orientar sua Política industrial de corte setorial?

- Para os setores em que é maior a competitividade atual da indústria.
- Para o desenvolvimento e/ou a implantação no País dos complexos industriais de produtos com maior valor agregado e alto conteúdo tecnológico. Esses produtos apresentam maior dinamismo no mercado internacional e os complexos que os produzem geram salários elevados e melhor distribuição de renda na cadeia produtiva.

Uma característica a ser destacada no caso dos produtos de alta tecnologia é que eles participam cada vez mais de outras cadeias produtivas, razão pela qual a sua importância além de econômica é estratégica. Abrir mão de seu desenvolvimento no país é colocar em risco o desenvolvimento futuro das demais cadeias produtivas, como, para citar apenas um exemplo, a cadeia eletroeletrônica que participa dos complexos automotivo, de equipamentos para escritório e muitos outros.

Reside na questão externa um grande desafio para a Política Industrial. Seguidamente, o setor externo da economia vem impondo limites ao crescimento interno devido a uma excessiva exposição da economia brasileira aos fluxos financeiros internacionais, o que torna mais difícil solucionar os graves problemas econômicos e sociais brasileiros: a aguda concentração da renda, o desemprego e subemprego, a pobreza e os desequilíbrios regionais.

A Política Industrial voltada a dotar o setor externo de maior solidez e remover as restrições ao crescimento propõe-se a ampliar as exportações e incentivar a substituição competitiva de importações, de forma a tornar o balanço comercial significativamente superavitário e reduzir a excessiva exposição externa da economia.

São condições de êxito desta política, a ampliação da exportação de bens manufaturados de maior valor agregado e a substituição de competitiva de importações, ou seja, a substituição por produção doméstica de bens que preservem um padrão de competitividade internacional.

O aumento das exportações e a produção competitiva interna de bens são as condições para que o País evite recuos em sua abertura e imprima maior velocidade ao crescimento do seu comércio exterior (exportações mais importações), sabidamente baixo para padrões internacionais.

No universo de economias denominadas emergentes desenvolve-se uma acirrada concorrência pela atração de investimentos que contribuam para o desenvolvimento do setor externo

e a atualização tecnológica da indústria dessas economias. O Brasil, que está ausente desse processo, também poderia executar políticas de atração de investimentos internos e externos para as áreas de exportação, substituição competitiva de importações e segmentos de alta tecnologia. Esse seria um ponto destacado da Política Industrial brasileira.

O fato relevante é que as negociações para a formação da ALCA, para o acordo Mercosul/UE, bem como as negociações mais amplas no âmbito da OMC, não resultem na renúncia aos objetivos acima de política e de desenvolvimento industrial em troca de uma maior especialização industrial da economia brasileira, até porque nossa especialização relativa atual é em produtos de relativamente baixo valor agregado.

Do ponto de vista da indústria, os acordos internacionais deveriam servir para ampliar o acesso dos produtos brasileiros de alta competitividade internacional (casos, além de produtos agrícolas, dos produtos da agroindústria e de vários outros segmentos industriais) a mercados externos e não deveriam restringir a capacidade do Brasil de executar a política de desenvolvimento industrial nas linhas já observadas.

O que é Política Industrial na atualidade?

O tema da Política Industrial é polêmico e comporta diversas interpretações. Mas é possível defini-la como sendo conjunto coordenado de ações, envolvendo setor público e setor privado e visando ampliar a competitividade da indústria. O objetivo final é impulsionar o crescimento econômico e o emprego do setor industrial. Assim, a Política Industrial é um componente de uma estratégia de fortalecimento da indústria e parte indispensável de uma política de desenvolvimento, a qual, além do setor industrial, deve contemplar políticas para outros setores que compõem a economia.

A promoção da competitividade constitui o foco da Política Industrial praticada atualmente no mundo desenvolvido e em países que buscam promover seu desenvolvimento.

É importante fixar alguns pontos a respeito do tema da Política Industrial em sua concepção atual:

- A Política industrial não é um fim em si mesmo, mas, sim, um componente de uma política de desenvolvimento;
- A Política industrial, como política de promoção da competitividade, é indissociável da concorrência, da atualização tecnológica e do aumento da produtividade, não sendo seus objetivos criar e disseminar setores e empresas privilegiadas, ineficientes e que sobrevivem à sombra da proteção e do subsídio;
- A globalização torna necessária a renovação da competitividade em caráter permanente, razão pela qual, correspondentemente, a Política Industrial deve ter caráter permanente, sendo continuamente renovada;
- A Política industrial não se coloca como alternativa ou se contrapõe à execução de políticas e ao desenvolvimento dos demais setores da economia. A Política Industrial e o consequente desenvolvimento industrial constituem fatores adicionais de estímulo ao desenvolvimento da agricultura, dos serviços e das atividades financeiras;
- A política e o desenvolvimento industrial não são incompatíveis com a estabilidade inflacionária e o controle das contas públicas, como mostram as experiências de vários países que desfrutaram de grande crescimento industrial e são praticantes de ativas políticas industriais.

As observações acima são pertinentes para qualquer país, particularmente para aqueles que promoveram abertura de sua economia e se engajaram nos fluxos mundiais de comércio, como o Brasil.

Para o Brasil, um desafio adicional se apresenta: somente com uma significativa ampliação da competitividade, poderá responder de forma positiva aos acordos de liberalização comercial cuja negociação estão em curso (ALCA, Mercosul-UE, nova rodada de liberalização do comércio mundial lançada recentemente pela OMC) e enfrentar o protecionismo internacional ainda presente nos dias de hoje, inclusive entre os países de economia desenvolvida. Isso confere maior urgência à execução de políticas que visam promover a competitividade no setor industrial.

Políticas “horizontais” e setoriais

As ações da Política Industrial podem ter como alvo os setores/cadeias produtivas (iniciativas verticais) e/ou a atividade industrial em geral, sem especificar setores/cadeias (iniciativas horizontais).

Para o IEDI, as medidas horizontais devem ser permanentes e, a princípio, as principais medidas na concepção de uma Política Industrial. Políticas setoriais/cadeias produtivas são complementares, transitórias e com objetivos específicos claramente definidos.

No Brasil, como em outros países em desenvolvimento, há graves lacunas na educação básica e superior, na infraestrutura e na pesquisa e desenvolvimento tecnológico. O custo de capital é excessivamente elevado, a estrutura tributária subtrai competitividade da produção nacional e o mercado de trabalho carece de uma maior flexibilidade.

Devem ser absolutamente prioritárias como medidas horizontais de Política Industrial:

- A ampliação dos investimentos em educação, infraestrutura e P&D;
- A redução das taxas de juros, o desenvolvimento do mercado de capitais e a adequação das fontes de financiamento existentes;
- A reforma tributária;
- A flexibilização do mercado de trabalho.

Como há um significativo atraso das políticas horizontais no Brasil, elas por si só, sendo bem implementadas, teriam um grande poder de impulsionar não só a competitividade industrial, como a produção e competitividade dos demais setores da economia.

A distinção entre políticas horizontais e políticas setoriais pode ser rígida demais para certos objetivos de política e não se mostrarem adequadas para servir como parâmetro exclusivo para uma Política Industrial.

Além do objetivo permanente de promoção da competitividade, Política Industrial é também perseguir objetivos particulares em torno aos quais os dois tipos de ações, de corte horizontal ou vertical, devem ser coordenados.

Muitos países adotam o procedimento de associar objetivos particulares ao objetivo geral de promover a competitividade, o que vem definindo a moderna concepção de Política Industrial. Naturalmente, cada país tem seus próprios objetivos e necessidades e, em torno a isso, cada estrutura um conjunto de ações e instrumentos de política horizontais e verticais ou setoriais, o que torna cada caso um caso particular de Política Industrial.

Assim, para ilustrar, em alguns países a grande ênfase no desenvolvimento tecnológico reflete a orientação por eles definida no sentido de conquistar ou manter a dianteira na corrida tecnológica. Em outros, a prioridade recai sobre a questão do emprego ou na exportação ou ainda na questão regional (desequilíbrios regionais ou regiões em declínio), meio ambiente, etc.

A propósito, devido a essa diversidade de objetivos, ênfases ou prioridades dos diversos países, a definição de Política Industrial foi perdendo a característica de ser geral, única e aplicável a qualquer situação ou país, o que explica, por exemplo, porque Política Industrial, que já foi sinônimo de proteção ou de substituição de importações, não mais possa ser caracterizada sob esses critérios.

Ao contrário das políticas de competitividade e das ações de corte horizontal, que devem ser permanentes, em todos os casos em que venham a ser executadas políticas setoriais, estas devem ter objetivos específicos claros e as ações devem ser temporárias (com prazo definido de duração), assim como devem ser bem definidos os eventuais incentivos concedidos e sua duração. Esse é o modelo geral adotado por vários países (cada um a seu modo) e que pode e deve ser seguido pelo Brasil.

Política Industrial e objetivos de desenvolvimento

O Brasil coleciona um grande número de objetivos de Política Industrial que contribuiriam para o desenvolvimento econômico e social – este, o objetivo último de uma Política Industrial, assim como de qualquer política pública.

Os objetivos de uma Política Industrial para o Brasil seriam:

- Criação no País de bases de produção de produtos de alto valor agregado destinados simultaneamente aos mercados interno (substituição competitiva de importações) e externo (aumento de exportações);

- Incentivo aos setores de base tecnológica, incluindo suas cadeias de insumos e componentes, bem como as atividades de Pesquisa & Desenvolvimento, nas quais são criadas e desenvolvidas as novas tecnologias;
- Desenvolvimento industrial regional com foco em ações que visam potencializar vocações regionais, dinamizar o emprego industrial em regiões de menor desenvolvimento ou em decadência industrial.

Em grande medida, a variedade de objetivos que podem ser perseguidos no caso do Brasil decorre de sua dimensão continental, grande população e diversidade regional. Países com essas características, para os quais não se aplica a especialização do ponto de vista industrial (mais propriamente essa especialização é pertinente a países de baixa população e relativamente pequena extensão territorial), não podem e não devem abrir mão de ter um setor industrial amplo e diversificado.

As economias continentais tendem a produzir em todos os segmentos da indústria, cada uma delas apresentando características próprias quanto aos segmentos em que têm liderança e competitividade a nível global.

Nos países mais desenvolvidos, as indústrias de maior nível tecnológico e de maior valor agregado apresentam elevada produtividade e alta competitividade. Isto confere a esses países condições de gerar rendas elevadas para sua população e os habilita a dispor de recursos para conceder subsídios e proteger o emprego nos segmentos não competitivos. Esses são, em geral, setores de menor valor agregado, nos quais é alta a competitividade de países em desenvolvimento.

Para os países continentais em desenvolvimento, que têm justificadas pretensões de ter uma indústria diversificada e dinâmica, como é o caso do Brasil, apresentam-se dois graves problemas:

- Nos segmentos industriais em que é maior a competitividade, é também mais acentuado o protecionismo nas economias mais avançadas, e
- Nos segmentos mais avançados, como os de maior valor agregado e intensidade tecnológica, em muitos casos nem sequer estão instalados os complexos industriais que permitiriam desenvolver esses segmentos com nível de competitividade internacional.

Para onde o Brasil deve orientar sua Política Industrial de corte setorial?

- Para os setores em que é maior a competitividade atual da indústria. Como nesses setores é também maior o protecionismo internacional, a Política Industrial nesse caso visa ampliar o acesso a mercados e a vantagem competitiva do produto nacional para melhor enfrentar o protecionismo.
- Sem prejuízo do desenvolvimento dos setores nos quais o Brasil já conquistou competitividade internacional, a Política Industrial deve contemplar o desenvolvimento e/ou a implantação no país dos complexos industriais de produtos com maior valor agregado e alto conteúdo tecnológico. Esses produtos apresentam maior dinamismo no mercado internacional e os complexos que os produzem geram salários elevados e melhor distribuição de renda na cadeia produtiva.

Outra característica a ser destacada no caso dos produtos de alta tecnologia é que eles participam cada vez mais de outras cadeias produtivas, razão pela qual a sua importância além de econômica é estratégica. Abrir mão de seu desenvolvimento no país é colocar em risco o desenvolvimento futuro das demais cadeias produtivas, como, para citar apenas um exemplo, a cadeia eletroeletrônica que participa dos complexos automotivo, equipamentos para escritório, e muitos outros.

A importância dos setores de alta tecnologia é ainda maior se considerarmos o desequilíbrio que atualmente causam na balança comercial brasileira: um montante superior a US\$ 12 bilhões.

Política Industrial e setor externo

A observação acima remete a outro objetivo particular da Política Industrial aplicada ao Brasil. Reside na questão externa um grande desafio para a Política Industrial. Seguidamente, o setor externo da economia vem impondo limites ao crescimento interno devido a uma excessiva exposição da economia brasileira aos fluxos financeiros internacionais.

Esses fluxos se notabilizam pela excessiva instabilidade, particularmente quanto aos recursos direcionados aos países de economia emergente, o que em certas conjunturas pode restringir os recursos de financiamento e os fluxos de investimento direto. Para ilustrar essa caracte-

rística dos fluxos internacionais de capitais na atual etapa de globalização, basta citar que o ingresso líquido de investimentos estrangeiros no Brasil, que em 2000 alcançou US\$ 33 bilhões, no ano seguinte (2001) foi reduzido em US 10 bilhões, ou seja, para US\$ 23 bilhões, uma queda de 30%.

A conjugação de ambos os fatores – a excessiva exposição da economia aos fluxos financeiros internacionais e a acentuada instabilidade desses fluxos a nível internacional – impôs sérias limitações ao crescimento brasileiro, como em 1995 (quando da crise do México), 1997 (crise da Ásia), 1998 (crise da Rússia), 1999 (a nossa própria crise) e 2001, com a sucessão de eventos externos ocorridos nesse ano (crises da Turquia e da Argentina, a retração da economia mundial, os atos terroristas), agravados por fatores internos, como a crise de energia.

Por isso, nos últimos seis anos o crescimento econômico brasileiro mostrou-se muito irregular e, na média, foi muito baixo (apenas 2,4% de crescimento médio anual do PIB e 1% para o PIB per capita). O desempenho industrial acompanhou esse padrão, resultando em uma taxa média de crescimento ainda inferior ao do PIB: 1,5%.

Considerados em conjunto, os fatores que definem a acentuada vulnerabilidade externa da economia brasileira determinaram uma dinâmica econômica na qual a incapacidade da economia crescer de forma sustentada soma-se, na média, um crescimento de longo prazo acen-tuadamente baixo.

Isso torna mais difícil solucionar os graves problemas econômicos e sociais brasileiros: a aguda concentração da renda, o desemprego e subemprego, a pobreza e os desequilíbrios regionais.

A Política Industrial voltada a dotar o setor externo de maior solidez e remover as restrições ao crescimento propõe-se a ampliar as exportações e incentivar a substituição competitiva de importações, de forma a tornar o balanço comercial significativamente superavitário, reduzindo a excessiva exposição externa da economia.

São condições de êxito desta política, a ampliação da exportação de bens manufaturados de maior valor agregado e a substituição competitiva de importações, vale dizer, a substituição por produção doméstica de bens que preservem um padrão de competitividade mundial.

O aumento das exportações e a produção competitiva interna de bens são as condições para que o País evite recuos em sua abertura e imprima maior velocidade ao crescimento do seu comércio exterior (exportações mais importações), sabidamente baixo para padrões internacionais.

A carência de capital e seu elevado custo no Brasil recomendam como medidas centrais dessa política a redução do custo de capital e a ampliação de prazos e redução dos custos dos financiamentos de longo prazo das linhas de financiamento existentes, além de ações para atrair investimentos domésticos e estrangeiros voltados, simultaneamente, a ampliar a base de exportações e à substituição competitiva de importações. No universo de economias denominadas emergentes há uma concorrência acirrada pela atração de investimentos que contribuam para o desenvolvimento do setor externo e a atualização tecnológica da indústria dessas economias. O Brasil está ausente desse processo.

Nessa questão, seguindo o exemplo de muitos países, como China, Coréia, Israel e Irlanda para citar apenas alguns exemplos, o Brasil poderia executar políticas de atração de investimentos internos e externos. Esse seria um ponto destacado em sua Política Industrial. O quadro a seguir (Anexo) resume os incentivos concedidos por economias emergentes para atrair investimentos com o objetivo de ampliar exportações e fomentar a produção doméstica de bens intensivos em tecnologia.

Convém esclarecer que na hipótese de que o Brasil venha a estruturar políticas de atração de investimentos, não há porque comprometer os orçamentos públicos com eventuais incentivos que vierem a ser concedidos, se esses forem vinculados exclusivamente aos resultados de novos investimentos, os quais, sendo realizados, ampliarão a renda e as transações tributáveis.

De outra parte, se os programas de financiamento e os incentivos forem estipulados com prazo definido de duração, seria neutralizado um dos possíveis e justificadamente criticados efeitos negativos de programas e políticas de incentivo, o de que perpetuam o incentivo, fomentando a ineficiência e a produção em bases não competitivas.

Política Industrial e negociações internacionais

Uma observação final é pertinente à relação entre a Política Industrial e as negociações internacionais em curso.

O fato relevante é que as negociações para a formação da ALCA, para o acordo Mercosul/UE, bem como nas negociações mais amplas no âmbito da OMC, não resultem na renúncia aos objetivos acima de política e de desenvolvimento industrial em troca de uma maior es-

pecialização industrial da economia brasileira, até porque nossa especialização relativa atual concentra-se em produtos de relativamente baixo valor agregado tecnológico.

Dada a abrangência dessas negociações e suas profundas repercussões sobre o futuro da economia e da indústria no Brasil, a recomendação é que o Congresso Nacional defina pontos estratégicos para os quais as negociações de acordos internacionais necessitariam de aprovação prévia por parte do mesmo Congresso Nacional como condição de aprovação dos acordos em seu conjunto. Seria o *fast track* brasileiro, cujo objetivo é assegurar que determinadas questões consideradas fundamentais ou estratégicas sejam resguardadas nas negociações. Do ponto de vista da indústria, os acordos internacionais deveriam servir para ampliar o acesso dos produtos brasileiros de alta competitividade internacional (casos, além de produtos agrícolas, dos produtos da agroindústria e de vários outros segmentos industriais) a mercados externos e não deveriam restringir a capacidade do Brasil de executar a política de desenvolvimento industrial nas linhas já observadas.

Em suma, a Política Industrial visa:

- Promover a competitividade da indústria;
- Ampliar acesso a mercados e a competitividade setorial dos segmentos industriais tradicionais;
- Fomentar o desenvolvimento dos complexos industriais de produtos com maior valor agregado e alto conteúdo tecnológico;
- Incentivar as atividades de P&D, a criação e o desenvolvimento de novas tecnologias;
- Aumentar as exportações e incentivar a substituição competitiva de importações, de forma a reduzir a excessiva exposição externa da economia.

Seus objetivos finais são: diversificar e fortalecer a indústria, aumentar o crescimento econômico e o emprego, além de contribuir para a redução das desigualdades regionais e de renda.

Anexo: incentivos para a atração de investimentos nas economias emergentes

Coréia do Sul

Zonas de Investimentos Estrangeiros (ZIE).

Atividades qualificadas para ingresso: indústria de transformação, negócios de alta tecnologia, serviços de apoio à indústria doméstica.

Isenção de 100% nos sete primeiros anos e 50% nos três anos seguintes no IR.

Taiwan

Parques industriais intensivos em ciência (*science-based industrial park*).

Isenção de imposto de renda corporativo por cinco anos.

Obs.: Incentivos para incremento de capital em indústrias intensivas em ciência incluem isenção de quatro anos no imposto de renda corporativo ou 15% de crédito no imposto de renda para custos de equipamento diretamente ligados à expansão da produção ou à provisão de serviços.

Malásia

Pioneer Status.

Com a concessão do Status de Pioneiro, a empresa se torna parcialmente isenta do imposto de renda durante um período de cinco anos ficando obrigada a pagar apenas 30% de sua renda tributável.

Investment Tax Allowance (ITA).

China (TEDA)

Imposto de Renda das Empresas.

Empresas de capital estrangeiro estabelecidas na TEDA voltadas para produção cujo período operacional exceda 10 anos estão aptas para isenção plena do imposto de renda no primeiro biênio e isenção de 50% do imposto de renda nos três anos subsequentes (resultando em alíquota de 7,5% do 3º ao 5º ano), a começar do primeiro ano em que a empresa auferir lucro.

No caso de empresas de alta tecnologia avançada, a isenção de 50% se estende por mais três anos (desde que a empresa permaneça com essa orientação).

No caso de empresas voltadas para exportação, após o referido período de benefícios, elas têm direito a uma alíquota reduzida de imposto de renda (10%, ou seja, 2/3 da alíquota normal na TEDA: 15%), desde que suas exportações perfaçam pelo menos 70% do valor de produção.

Índia

10 anos de isenção tributária equivalente a 100% dos lucros tributáveis durante os primeiros cinco anos e 30% dos lucros tributáveis para os cinco anos subsequentes. O incentivo vale para novos empreendimentos industriais localizados em estados ou distritos industrialmente atrasados; infraestrutura; na provisão de serviços de telecomunicação; na geração, transmissão e distribuição de energia; produção/ manufatura de artigos; ou a parques industriais.

Israel

Grant Path.

A companhia com status de “Empresa Aprovada” tem direito a sete anos consecutivos de benefícios fiscais.

Em se tratando de “Empresa Aprovada” situada na zona de maior prioridade, a mesma tem direito à isenção tributária total por dois anos, resultando, portanto, em dois anos de isenção plena mais cinco anos de taxas reduzidas.

Caso a empresa conte com pelo menos 25% de investimento estrangeiro, a empresa está enquadrada na modalidade de 10 anos de benefícios fiscais.

Irlanda

Baixos impostos corporativos (alíquota de 10%) para a indústria, para determinadas atividades financeiras internacionais no Centro de Serviços Financeiros Internacional em Dublin e para uma vasta gama de atividades *na Shannon Airport Zone*. Para novos investidores, essa alíquota baixa só se estenderá até dezembro de 2002 (a limitação do incentivo vem ocorrendo em virtude de pressão da União Europeia).

Isenção de impostos sobre lucros de filiais estrangeiras – essa modalidade de incentivo visa atrair headquarters regionais de multinacionais. Para sua concessão pelo Ministério da Fazenda irlandês é necessário que o empreendimento tenha substancial geração de empregos em território irlandês em função de novos investimentos. (Esse incentivo perdeu certa força em virtude de um tratado entre Estados Unidos e Irlanda, que reduz tais incentivos para o caso de empresas americanas).

IEDI

A POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR

Julho de 2004

Resumo

Depois de vários anos sem uma política industrial e tecnológica, o Brasil agora inicia um processo de definição de diretrizes e medidas de tal política, visando o desenvolvimento industrial, tecnológico e a geração de divisas. O anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) representa um avanço em relação aos demais governos, que consideraram que bastava a estabilidade macroeconômica para que os investimentos industriais fossem retomados. Mesmo após a estabilização monetária, o Brasil, assim como outras nações, não viu acontecer o investimento em capacidade produtiva e capacitação tecnológica. Se a estabilização é condição necessária para a retomada do investimento, não é condição suficiente.

Entre as medidas anunciadas, uma das que se encontra na direção correta é a instituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com a função de propor ao Presidente da República a política de desenvolvimento industrial do Brasil. Desta forma, o governo reconheceu a necessidade de articulação com o setor privado na promoção do desenvolvimento industrial. É importante que o CNDI tenha condições de contribuir com propostas objetivas para o desenvolvimento industrial. O governo já indicou os ministérios que serão membros natos e 11 representantes do setor privado, entre representantes dos trabalhadores e dos empresários. O risco que esse Conselho corre é que, dado o número elevado

de membros, ele venha a encontrar dificuldades para a discussão sobre as estratégias de desenvolvimento industrial a serem seguidas pelo Brasil.

Segundo os documentos de política industrial divulgados pelo governo, a política macroeconômica de curto prazo se articulará à política industrial, tecnológica e de comércio exterior de médio e longo prazo para a retomada do desenvolvimento sustentável da economia brasileira. Os pilares da política industrial proposta são:

- Modernização do setor industrial, buscando aumentar a eficiência produtiva;
- Geração e absorção de tecnologias, com destaque para as tecnologias portadoras de futuro e
- Ampliação do comércio exterior, alcançando também a exportação de mercadorias com maior valor agregado.

A política será implementada respeitando as especificidades setoriais. De acordo com os objetivos de cada medida, tratará de cadeias produtivas, setores, arranjos produtivos, redes ou grupos de empresas e cada firma-alvo com medidas específicas numa perspectiva que extrapola os muros das companhias e de sua produção física, abarcando a eficiência do negócio como um todo. Aos beneficiários da PITCE serão requeridas contrapartidas a serem negociadas entre o governo e o setor privado, sendo que o investimento na produção é entendido como um meio e não como uma meta em si, não devendo, portanto, ser considerado como contrapartida. O governo também pretende que haja absoluta transparência na implementação da política industrial. Essas distintas possibilidades de execução da política industrial exigirão por parte do Estado uma flexibilidade de ação e de marco legal que atualmente não existe no País.

Como um dos pilares da PITCE, a modernização industrial abrange as áreas de produção, gestão, tecnologia, design e patentes. A modernização deverá atingir principalmente as empresas de menor porte, geralmente associadas a setores industriais considerados tradicionais. Em outra dimensão, ressalta a importância dos arranjos produtivos locais, seja para contribuir para o desenvolvimento regional, por meio do fortalecimento das atividades industriais, seja para atingir as empresas em seu conjunto.

Estão previstos programas de extensão tecnológica e gerencial e a adoção do Modermaq, programa do BNDES que se propõe a financiar até 90% do valor de bens de capital seriados,

com prestações e taxas de juros fixas de 14,95% ao ano, com cinco anos de prazo para pagamento e três meses de carência. Com este programa objetiva-se a modernização de máquinas e equipamentos utilizados nos processos produtivos. O Modermaq está inspirado em outro programa do BNDES, o Moderfrota, destinado à modernização da produção agropecuária.

Para estimular a inovação, segundo pilar da política industrial, o governo menciona a necessidade de estruturar um Sistema Nacional de Inovação que articule os diferentes agentes econômicos na busca de inovações. A organização desse sistema pressupõe uma harmonização da base legal atualmente existente, pois vigoram diferentes instrumentos e competências institucionais que se superpõem. Além disso, nessa linha de ação também há necessidade de maior racionalização da aplicação dos recursos em ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Organizar sistemas setoriais de inovação e difusão tecnológica, estimular a criação de empresas de base tecnológica, estruturar programas de extensão tecnológica, reestruturar os institutos de pesquisa tecnológica, investir nas tecnologias portadoras de futuro – em especial biotecnologia e nanotecnologia - e continuar dialogando com a sociedade, por meio das conferências nacionais de CT&I, são as demais diretrizes nesta primeira linha de ação.

Contudo, a maior mudança a ser implementada é a de natureza cultural quando se refere à inovação. Apesar dos discursos oficiais, a tecnologia de fato não tem sido considerada variável estratégica para o desenvolvimento nacional. O exemplo mais dramático de como esta área tem sido tratada é o contingenciamento de recursos dos Fundos Setoriais. Esses fundos foram instituídos para dar estabilidade aos recursos aplicados na área de CT&I, além de não serem recursos provenientes da arrecadação tributária. São recursos vinculados, cujo único destino possível é o financiamento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico. Em 2004, a reserva de contingência dos fundos setoriais é superior ao montante considerado livre para aplicação.

O terceiro pilar da PITCE é a ampliação da inserção externa da indústria brasileira, que pasará a contar com maior apoio do governo para a ampliação das exportações, principalmente por parte das pequenas e médias empresas. Além da ampliação das exportações, também é destacada a meta de aumentar o valor agregado das exportações. A ampliação do comércio exterior não significa relegar o mercado interno para segundo plano. Segundo o governo, não se trata de privilegiar o mercado externo em detrimento do interno, pois ambos estão ligados de forma indissociável. Para tanto, haverá a necessidade de ampliar a capacidade produtiva instalada, bem como aumentar a eficiência da atual estrutura produtiva.

Esses três pilares da PITCE sustentarão um conjunto de medidas aplicáveis ao conjunto da indústria brasileira. Todas as atividades industriais devem se envolver com a modernização para o aumento da eficiência produtiva, a geração de inovações e a ampliação das exportações, principalmente de bens com maior valor agregado. Apesar desta constatação, a nova política industrial destacou quatro atividades industriais como opções estratégicas, o que não significa que apenas elas serão contempladas pelos instrumentos de política.

O governo elegeu o setor de semicondutores, mas não deixa explícita a sua estratégia: não se sabe se a prioridade será substituir importações que mais pesam na balança comercial ou privilegiar a produção de circuitos integrados dedicados. As medidas de política anunciadas seriam necessárias para qualquer uma das opções. Entre estas medidas destacam-se: agilização das operações aduaneiras, formação de recursos humanos, investimentos em programa de nanotecnologia e criação de linha de crédito especial para a produção de circuitos integrados.

No caso de software, o governo identifica pontos fortes e pontos fracos no atual estágio de competitividade desta atividade, importante sob o ponto de vista de absorver pessoal qualificado. A excessiva atomização empresarial é vista como um problema e as diretrizes estão voltadas para uma ampliação significativa das exportações de software brasileiro. O BNDES atuará concedendo financiamento voltado para a produção, comercialização e exportação de software. Destaque especial também merece a instituição de um Programa Nacional de Certificação em Software e Serviços.

Para a indústria de fármacos e medicamentos, a diretriz é buscar a internalização no País dos elos da cadeia de medicamentos, caminhando do medicamento em direção à P&D. Esta estratégia pressupõe que a política industrial de fármacos e medicamentos esteja articulada com a política de saúde do Governo Federal. Além disso, o governo deve utilizar seu poder de compra para estimular a produção de medicamentos com maior integração com os outros elos da cadeia, ou seja, aqueles que utilizam fármacos produzidos no Brasil e fármacos desenvolvidos no Brasil até se alcançar o início da cadeia produtiva com a P&D básica.

Finalmente, no que se refere à indústria de bens de capital, as medidas anunciadas objetivam ampliar o mercado de máquinas e equipamentos. Além do Modermaq, haverá nova linha de financiamento do BNDES para compradores e fabricantes de bens de capital sob encomenda, serviços de engenharia, *main contractor* e *turnkey* e foi anunciada a desoneração do IPI incidente sobre bens de capital, devendo alcançar a desoneração completa em 2006.

Além de problemas que podem ser antecipados acerca dos programas já anunciados – a pouca atratividade do programa Modernmaq devido à taxa de juros muito alta e a desoneração tributária dos investimentos que é ainda muito parcial (restrita ao IPI) e, mesmo assim, com um escalonamento prolongado, a indústria de bens de capital não alcançará padrões internacionais de competitividade se não passar por uma reestruturação.

Os documentos da PITCE que foram divulgados até o momento definem diretrizes e algumas medidas que ainda estão muito genéricas. Até o presente, a atuação do governo tem sido firme no sentido de declarar a importância desta política para o desenvolvimento econômico e social.

Também é bastante positiva a decisão do governo de convocar representantes do meio empresarial e dos trabalhadores para auxiliar nessa tarefa de estruturação e implementação da política industrial.

Por outro lado, ainda há muito caminho a ser percorrido. As diretrizes de políticas precisam ser detalhadas, muitos dos instrumentos de política não estão definidos, não existe a alocação de recursos financeiros para os diversos programas e a institucionalidade da política industrial ainda gera dúvidas sobre a exequibilidade das medidas.

Reconhecendo essas limitações do governo, cabe ao meio empresarial auxiliá-lo na implementação dessa política com sugestões concretas de políticas e de instrumentos de ação.

Delineamento e diretrizes da política

O governo a partir de junho de 2003 começou a delinear os elementos do que se poderia considerar como uma política de desenvolvimento, com foco na infraestrutura física e no setor industrial. A seguir são resumidos e comentados os documentos oficiais a respeito da política industrial, especialmente, os documentos de formulação e apresentação de medidas da PITCE: “Roteiro Para Agenda de Desenvolvimento”, de Junho De 2003; “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, de novembro de 2003 e “Medidas de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, de março de 2004.

Em meados de 2003, o governo lançou um documento, produzido a partir de discussões na Câmara de Política Econômica, definindo um Roteiro para Agenda de Desenvolvimento. Esse roteiro se inicia explicitando dois objetivos que deveriam ser as prioridades de uma nova agenda de desenvolvimento:

- Crescimento econômico sustentável e
- Aumento do volume de comércio exterior, por meio do aumento da competitividade da estrutura produtiva.

Todavia, subordina esses objetivos ao desempenho macroeconômico, sublinhando a estabilidade econômica como condição necessária para o crescimento. Ao mesmo tempo, reconhece que não basta a estabilidade para a retomada do crescimento, admitindo a necessidade de uma ação pública muito clara e a adoção de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior.

Quando esse documento refere-se à ação pública, esta é definida como a realização de investimentos em expansão e melhoria da infraestrutura do País, contribuindo para a redução do “custo Brasil” e, conseqüentemente, para o aumento da competitividade da estrutura produtiva. Para uma série de segmentos da infraestrutura são propostas algumas diretrizes bastante genéricas e para o financiamento desses investimentos explicita a necessidade da parceria entre o setor público e o setor privado (PPP).

De outra parte, define os pilares do que deveria ser uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior: ampliação e aumento do valor agregado das exportações, aumento na capacidade de inovação das empresas e modernização produtiva, com o objetivo de aumentar a eficiência produtiva. No que diz respeito aos setores estratégicos, define aqueles com potencial de ampliação do comércio exterior e que têm demonstrado dinamismo do comércio internacional. Além desses, coloca o foco nos setores intensivos em tecnologia, citando a biotecnologia e nanotecnologia como duas áreas a serem objeto de prioridade na política de desenvolvimento científico e tecnológico. O documento ainda chama a atenção para a necessidade de ampliação da capacitação tecnológica das empresas brasileiras por meio da geração, absorção e difusão de tecnologias.

Em seguida, o Roteiro para Agenda de Desenvolvimento apresenta alguns comentários relativos aos instrumentos de ação. Explicita que a nova política deve definir metas e contrapartidas do setor privado e que deve prevalecer o princípio da transparência das decisões públicas. Estes

são princípios positivos que realmente devem ser observados. Entretanto, alonga-se em definir princípios de análises custo-benefício para a escolha dos setores e das prioridades da política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Esse tipo de postura governamental normalmente encontra-se associado à defesa, em primeiro lugar, da estabilidade macroeconômica e, secundariamente, a políticas industriais horizontais com o emprego de instrumentos de natureza macroeconômica. O documento termina por encaminhar a constituição de grupos de trabalho para detalhamento das ações em infraestrutura, instrumentos de política industrial, tecnológica e de comércio exterior e, finalmente, outro grupo para discutir as prioridades dessa política.

Pode-se dizer que no nível genérico em que se encontra esse documento, há grande coincidência com as prioridades e as propostas que são defendidas por grande parte do empresariado industrial. O IEDI já realizou uma série de estudos demonstrando a necessidade de aumentar as exportações brasileiras de produtos industriais, sobretudo daqueles com maior valor agregado, que são responsáveis pelas maiores taxas de crescimento no comércio internacional. De forma análoga, os empresários do setor industrial também têm defendido a necessidade de modernização e expansão da produção industrial e têm demandado do governo a explicitação de uma política de desenvolvimento tecnológico com objetivos bastante claros e realistas.

Mais do que isto, o IEDI tem defendido que a política industrial, tecnológica e de comércio exterior é necessária para a garantia da estabilidade macroeconômica. É com o aumento da competitividade industrial que serão alcançados novos mercados externos. Além disso, o superávit de longo prazo na balança comercial é fundamental para a redução das taxas de juros e garantia de estabilidade dos condicionantes de natureza macroeconômica. Da mesma forma, o IEDI repugna a ideia de que política industrial deva ser confundida com concessão de subsídios fiscais, financeiros e proteção de mercado. Todavia, assim como fazem outros países, o Brasil deve mobilizar um conjunto de instrumentos de diferentes naturezas para estimular o investimento privado na modernização, expansão e criação de capacidade de inovar das empresas brasileiras. Evidentemente, a decisão de investir pertence ao setor privado, contudo o Brasil somente constituirá uma nação competitiva quando reunir forças conjuntas do setor privado com o setor público, este agindo direta e indiretamente na criação das vantagens competitivas.

De qualquer forma, o referido documento não se dispunha a apresentar uma política de desenvolvimento e, sim, definir alguns parâmetros para uma agenda de desenvolvimento.

Ao final do ano de 2003, em 26 de novembro, o governo publicou outro documento com as “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, respeitando os pilares anunciados anteriormente.

Após uma breve introdução que reafirma o caminho correto da atual política macroeconômica, o documento conclui que esta política de curto prazo se articulará à política industrial, tecnológica e de comércio exterior de médio e longo prazo, ora proposta, para a retomada do desenvolvimento sustentável da economia brasileira. Os pilares desta política industrial são:

- Modernização do setor industrial, buscando aumentar a eficiência produtiva;
- Geração e absorção de tecnologias com destaque para as tecnologias portadoras de futuro e
- Ampliação do comércio exterior, alcançando também a exportação de mercadorias com maior valor agregado.

Além desses pilares, também há uma referência especial à articulação da política setorial com a regional, porém neste ponto a consistência do texto é menor. Em relação ao desenvolvimento regional, tanto se refere a investimentos em infraestrutura física, como ao fortalecimento das competências e vocações locais como o apoio aos arranjos produtivos locais, ao mesmo tempo entendidos como formas de apoio às empresas de menor porte.

Desta forma, a política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE) está estruturada sobre esses pilares, visando as exportações, sobretudo com maior valor agregado, a inovação e a geração de conhecimento de fronteira e a maior eficiência produtiva. Dado o grande peso das empresas brasileiras de capital estrangeiro no Brasil, pretende-se que elas sejam também veículos para o alcance desses objetivos. Em outras palavras, essas empresas seriam estimuladas a aumentar as suas exportações, adensar o valor dessas exportações e seriam estimuladas a aumentar seus investimentos em P&D no Brasil.

No documento de Diretrizes, nota-se claramente a preocupação com a necessidade de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior bastante flexível. Em primeiro lugar, o documento reconhece a importância de políticas setoriais na medida em que a organização dos mercados e os padrões de inovação e difusão de tecnologias são diferenciados. Em decorrência dessas especificidades, a política industrial não pode possuir o mesmo desenho para diferentes atividades industriais.

Em segundo lugar, a ampliação do comércio exterior não significa relegar o mercado interno a segundo plano. Segundo o documento do governo, “não se trata de privilegiar o mercado externo em detrimento do interno, pois ambos estão ligados de forma indissociável”. Para

tanto, haverá a necessidade de ampliar a capacidade produtiva instalada, bem como aumentar a eficiência da atual estrutura produtiva.

A flexibilidade da política industrial também será exigida porque o beneficiário da política pode ser distinto. Afirmo o documento de Diretrizes na sua página 8: “A política tratará cadeias produtivas, setores, arranjos produtivos, redes ou grupos de empresas e cada firma-alvo de medidas específicas numa perspectiva que extrapola os muros das companhias, de sua produção física, abarcando a eficiência do negócio como um todo”. Em outras palavras, pretende-se extrapolar os limites do poder decisório de uma única empresa para envolver certo conjunto de empresas de alguma forma articuladas. Porém tratar com setores industriais ou cadeias produtivas ou ainda arranjos produtivos pressupõe que a política industrial tenha flexibilidade suficiente para atender às especificidades de cada conjunto de empresas a ser atendido. Embora o documento não identifique aí um problema, as estruturas administrativa e jurídica do Estado brasileiro não contribuem para o alcance dessa flexibilidade.

A flexibilidade da política também será necessária para trabalhar instrumentos horizontais e verticais. A princípio, também não há nenhum problema em trabalhar dessa forma. É natural que a política industrial, tecnológica e de comércio exterior utilize-se de instrumentos de natureza horizontal, isto é, que valem para todas as atividades industriais. A dificuldade está em coordenar esses instrumentos horizontais com necessidades e políticas específicas para setores ou cadeias produtivas que demandam ações de natureza vertical. Em outras palavras, haverá necessidade de coordenação fina de instrumentos para que não se perca a eficácia da ação governamental.

Admitindo que o Estado venha a adquirir essa flexibilidade, ainda são propostas duas novidades em termos de implantação de política industrial, tecnológica e de comércio exterior no Brasil. Uma delas é a exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários. A princípio, essas contrapartidas não são definidas porque se supõe que sejam negociadas entre setor público e setor privado, mas o documento já afirma que não admite o investimento em si como contrapartida. O governo entende que o investimento é um meio necessário para se alcançar algumas metas negociadas, sejam de produção, produtividade, comércio exterior, contribuição para o desenvolvimento regional, etc. A segunda, igualmente enfatizada, é a transparência na implementação da política industrial, o que contrasta com o que se fez no passado recente. Como exemplo, podem ser citadas as políticas estaduais no contexto da guerra fiscal, que não revelavam para a sociedade os detalhes das negociações de atração de investimentos.

Partindo daqueles pilares da política industrial, tecnológica e de comércio exterior, o documento de Diretrizes expõe o que denomina linhas de ação.

Na inovação e desenvolvimento tecnológico, o governo menciona a necessidade de estruturar um sistema nacional de inovação que articule os diferentes agentes econômicos para o processo de busca permanente de inovações. A organização desse sistema pressupõe uma harmonização da base legal atualmente existente, pois vigoram diferentes instrumentos e competências institucionais que se superpõem. Além disso, nessa linha de ação o documento também menciona a necessidade de maior racionalização da aplicação dos recursos em ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Organizar sistemas setoriais de inovação e difusão tecnológica, estimular a criação de empresas de base tecnológica, estruturar programas de extensão tecnológica, reestruturar os institutos de pesquisa tecnológica e continuar dialogando com a sociedade, por meio das conferências nacionais de CT&I, são as demais diretrizes nesta primeira linha de ação.

As ações para a inserção externa se voltam para a expansão sustentada das exportações e ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios:

- Apoio às exportações com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária;
- Promoção comercial e prospecção de mercados;
- Estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização;
- Apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos;
- Apoio “à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior” (Diretrizes...p. 13).
- Ressalta a implementação do programa Brasil Exportador, sob a responsabilidade do MDIC e da APEX, que viabilizará o aumento da intensidade tecnológica dos produtos exportados, promoverá a marca nacional e a padronização produtiva.

A terceira linha de ação trata da modernização industrial, abrangendo as áreas de produção, gestão, tecnologia, design e patentes. A modernização industrial deve atingir principalmente as empresas de menor porte, geralmente associadas a setores industriais considerados tradicionais. Em

outra dimensão, ressalta a importância dos arranjos produtivos locais seja para contribuir para o desenvolvimento regional por meio do fortalecimento das atividades industriais, seja para atingir as empresas em seu conjunto. Dada a grande pulverização de empresas de pequeno e médio porte, torna-se ineficaz a modernização de empresas quando estas são atendidas individualmente. A modernização por meio de arranjos produtivos locais pode permitir que um maior número de empresas seja envolvido, além de potencializar os resultados da modernização, se houver o desenvolvimento de ações cooperativas entre as empresas de um mesmo arranjo produtivo local.

O documento chama a atenção para o fato de que vários setores industriais estão atualmente trabalhando próximos à sua plena capacidade, principalmente os setores produtores de bens intermediários. Neste caso, a diretriz básica consiste no aumento da capacidade produtiva, o que demandará um volume elevado de recursos na medida em que são atividades industriais intensivas em capital. Já o tema da escala produtiva tem duas vertentes. Uma delas é que empresas de alguns setores industriais estariam sem escala de faturamento compatível com os padrões internacionais para tornarem-se competitivas internacionalmente. Neste caso, o governo estaria disposto a cooperar em processos de fusão de empresas. A outra vertente é a necessidade de escala para atingir o mercado externo e neste caso há necessidade de mudanças na legislação que venham a permitir, por exemplo, que consórcios de empresas ou assemelhados possam se constituir em tomadores de financiamento para exportação.

O item do documento de Diretrizes dedicado às opções estratégicas identifica quatro atividades econômicas: semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital. Os critérios utilizados para essa definição foram os seguintes:

- Atividades que apresentam dinamismo crescente e sustentável;
- São responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em Pesquisa e Desenvolvimento;
- Abrem novas oportunidades de negócios;
- Relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso;
- Promovem o adensamento do tecido produtivo;
- São “importantes para o futuro do País e apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas”

Para a produção de semicondutores, o documento governamental assume a necessidade de atração de investimento externo e o desenvolvimento de competências e formação de recursos humanos qualificados. “Não se trata, para o País, apenas de um problema de déficit comercial, mas, sobretudo, de capacitação em circuitos integrados, que envolve engenharia e conhecimentos sofisticados. Além de os semicondutores serem parte da evolução para a nanotecnologia, eles encontram-se em constante processo de renovação, criando nichos de mercados relevantes. Os chamados SOCs (*system-on-chip*), por exemplo, significam a integração de vários sistemas num mesmo chip e tendem a ser um ponto crítico em novas áreas, como a TV digital”.

No caso de software, o governo identifica pontos fortes e pontos fracos no atual estágio de competitividade desta atividade, importante sob o ponto de vista de absorver pessoal qualificado. A excessiva atomização empresarial é vista como um problema e as diretrizes estão voltadas para uma ampliação significativa das exportações de software brasileiro.

Para a indústria de fármacos e medicamentos, a diretriz é buscar a internalização no País dos elos da cadeia de medicamentos, caminhando do medicamento em direção à P&D. Antes de mais nada, esta estratégia pressupõe que a política industrial de fármacos e medicamentos esteja extremamente articulada com a política de saúde do Governo Federal. Assim, por exemplo, deve ser ampliado o atual Programa de Apoio à Produção e Registro de Medicamentos Genéricos. Além desta política, o governo deve utilizar seu poder de compra para estimular a produção de medicamentos com maior integração com os outros elos da cadeia, ou seja, aqueles que utilizam fármacos produzidos no Brasil, fármacos desenvolvidos no Brasil, até se alcançar o início da cadeia produtiva com a P&D básica. Esta política exige coordenação por parte do Estado, integração com os institutos públicos de pesquisa e produção de medicamentos e ações cujos resultados aparecerão em um horizonte de tempo maior. Portanto, há necessidade de continuidade nesta estratégia, independentemente do governo que esteja no poder. Mesmo com todo esse esforço estatal, provavelmente haverá condições apenas para que poucas empresas brasileiras de capital nacional tenham condições de participar dos diferentes elos desta cadeia produtiva.

Finalmente, a outra atividade industrial elegida como opção estratégica da PITCE é a indústria de bens de capital, que pode contribuir para o aumento da produtividade e competitividade do conjunto da indústria brasileira, à medida que aumenta sua eficiência produtiva e, ao mesmo tempo, consiga produzir máquinas e equipamentos com maior densidade de conhecimento, o que significa tecnologia mais avançada. De forma geral, espera-se certa especialização entre os múltiplos segmentos de bens de capital, nos quais o Brasil deve deter

competência suficiente para enfrentar a concorrência no mercado internacional. Nesses termos, o aumento das exportações de bens de capital torna-se fundamental, mas não apenas em produtos maduros e, sim, em produtos que resultem em maior valor agregado pela utilização de tecnologias mais modernas. Nos demais segmentos em que não haja condições de mercado ou tecnológicas para produzir no Brasil, os bens de capital devem ser importados, constituindo-se uma estratégia em que as importações de bens de capital complementem a produção nacional. Para que esta produção nacional seja competitiva haveria necessidade das empresas de capital nacional buscarem sua internacionalização, seja aumentando o seu coeficiente de exportação, seja realizando parcerias com empresas estrangeiras para acessar o mercado internacional, seja ainda implantando unidades produtivas no exterior, como já fazem algumas poucas empresas nacionais. Tratamento diferenciado deve ser concedido à indústria de bens de capital sob encomenda, por meio de formatação de mecanismos de financiamento mais adequados e do estímulo ao aumento do valor agregado no Brasil.

O último item do documento de Diretrizes trata da coordenação e operação da política industrial, definindo em apenas um parágrafo a forma como devem ser constituídos grupos de trabalho interministeriais que se reportarão a um colegiado de Ministros.

A política industrial, tecnológica e de comércio exterior - PITCE

O documento de Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior foi debatido em diferentes espaços políticos. As federações industriais, a CNI e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social são exemplos de instituições que se envolveram nessa discussão e no encaminhamento de sugestões para melhorar o documento original. Várias reuniões e seminários foram realizados, ao mesmo tempo em que o governo já tomava algumas decisões de encaminhamento da política. Todavia, como um documento de diretrizes, ele ainda se encontrava muito distante da fase de operacionalização. Seria necessário que as diretrizes se transformassem em programas de ações governamentais, com atividades, metas, recursos financeiros e responsabilidades institucionais bem definidas. Adicionalmente, havia a necessidade de preencher uma lacuna do documento de diretrizes, qual seja, a definição do marco institucional da política industrial, tecnológica e de comércio exterior.

Enquanto o documento de diretrizes era debatido e o próprio governo já buscava implementar algumas ações, grupos de trabalho interministeriais empenharam esforços no detalhamento acima apontado. O resultado dos trabalhos desses grupos foi divulgado em 31 de março de 2004. Contrariando as expectativas de muitos, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior não foi formatada como um texto, vinculando o detalhamento dos programas às diretrizes já divulgadas. Na realidade, o governo divulgou uma série de quadros definindo para cada objetivo, as medidas, suas explicações, metas e responsáveis institucionais pela execução. Abaixo são apresentadas as medidas anunciadas e no anexo os quadros completos são reproduzidos.

As medidas da PITCE

Modernização industrial

- Programa Modernmaq do BNDES, que se propõe a financiar até 90% do valor de bens de capital seriados, com prestações e taxas de juros fixas de 14,95% ao ano, com cinco anos de prazo para pagamento e três meses de carência. A maior vantagem deste programa não está no nível dos juros, mas, sim, no fato destes serem fixos durante todo o período do financiamento, quando comparados com os custos normais da FINAME em maio de 2004.
- Simplificação nos procedimentos de abertura e fechamento de empresas.
- Criação de um grupo de trabalho com o objetivo de alterar procedimentos e diminuir a burocracia relativa às operações aduaneiras.
- No caso de ex-tarifário de bens de capital, a alíquota já foi reduzida de 4% para 2%, se houver produção em outro país-membro do MERCOSUL, e para zero se este não for o caso.

Inserção externa e competitividade

- Programa Brasil Exportador, criado em novembro de 2003. Estão sendo anunciadas duas novas ações: novo sistema de drawback e o Programa Estado Exportador, o qual visa aumentar as exportações de oito Estados da Federação, localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
- Programa Imagem e Marca do Brasil no Exterior, objetivando fortalecer a marca Brasil no exterior, ressaltando aspectos econômicos, culturais e de belezas naturais.
- Implantação de 38 unidades multifuncionais de comércio exterior e atração de investimentos nas agências do Banco do Brasil localizadas no exterior. O objetivo é apoiar as empresas nacionais exportadoras.
- Constituição de cinco centros de distribuição e logística no exterior para atender, sobretudo, as necessidades das empresas exportadoras de menor porte que enfrentam problemas de distribuição no exterior.
- Instituição de novo mecanismo referente à COFINS, proposto por Medida Provisória em novembro de 2003, eliminando a cumulatividade da contribuição e instituindo sua cobrança sobre as importações. As exportações estão desoneradas da COFINS.

Inovação em produto, processo e gestão

- Decreto 4.928, de 23/12/2003, que regulamenta artigos da Lei 10.637, de 30 de dezembro de 2002, que concedem incentivos fiscais, relativos ao cálculo do lucro real e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido para empresas que depositarem pedidos de patente no INPI e também em algum dos três escritórios de patentes localizados nos Estados Unidos, na União Europeia ou no Japão.
- Programa Nacional de Revigoração da Rede Brasileira de Metrologia.
- Programa Brasileiro de Certificação Florestal.
- Programa de Certificação de Produtos.

- Rede Brasil de Tecnologia, instituída em 2003, que busca identificar projetos nas universidades e institutos de pesquisa que possam ser utilizados por empresas visando a substituição de importações. Já foram realizadas algumas ações nas áreas de petróleo e gás e de energia, com recursos dos fundos setoriais que são administrados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.
- Implantação de Laboratório (público) de Metrologia Química.
- Implantação de Laboratório (público) de Metrologia de Materiais.

Opções estratégicas

Semicondutores

- Enquadramento do segmento de semicondutores no novo RECOF, que é um regime aduaneiro especial, que visa agilizar as operações aduaneiras. Este regime já existe, mas está sendo aperfeiçoado.
- Projeto de Lei sobre proteção da propriedade intelectual de topografias de circuito integrado para tramitar no Congresso em regime de urgência.
- Implantação de um laboratório nacional para projetos em micro e nanotecnologia, visando o desenvolvimento de inovações com a participação do setor privado.
- Ampliação e melhoria da qualidade na formação de recursos humanos em microeletrônica, em especial para o Centro Tecnológico do Polo Industrial de Manaus.
- Linhas de crédito especial para produção de circuitos integrados.
- Viabilizar a instalação do Centro Gaúcho de Prototipagem em chips.
- Implementar o Programa Nacional de Microeletrônica.

Software

- Novo Prosoft, programa de financiamento do BNDES voltado para a produção, comercialização e exportação de software.
- Programa Nacional de Certificação em Software e Serviços.
- Programa de Geração de Negócios/ Portal Banco do Brasil.
- Programa de Apoio a Segmentos Emergentes.
- Biblioteca compartilhada para componentes.
- Programa de Incentivo ao Desenvolvimento de Software Livre.
- Fórum de Tecnologia da Informação, já constituído em 26 de março de 2004.
- Inclusão Digital, focalizando as micro e pequenas empresas.

Bens de capital

Nova linha de financiamento do BNDES para compradores e fabricantes de bens de capital sob encomenda, serviços de engenharia, *main contractor* e *turnkey*.

Desoneração parcial do IPI incidente sobre máquinas e equipamentos, em vigor desde janeiro de 2004, objetivando a desoneração completa no ano de 2006.

Fármacos

- Implantação de uma fábrica pública de hemoderivados.
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica, por meio da concessão de financiamento abrangente a diferentes elos da cadeia farmacêutica.
- Modernização dos laboratórios oficiais.

- Implantação de fábrica de radiofármacos.
- Regulamentação da Anvisa, objetivando melhorar o atendimento dessa agência.

Portadores de futuro

- Operacionalização do Centro de Biotecnologia da Amazônia.
- Criação do Fórum de Competitividade de Biotecnologia.
- Política Industrial de Nanotecnologia.
- Política Industrial de Biomassa.

Fortalecimento de pequenas e médias empresas

- Programa de Extensão Industrial Exportadora, com o objetivo de atender cerca de 100 mil micro, pequenas e médias empresas localizadas em APLs (Arranjos Produtivos Locais).
- Auxílio à certificação de pequenas e médias empresas.
- Programa de Inovação tecnológica em Arranjos Produtivos Locais, objetivando apoiar 50 arranjos.
- Programa de Promoção Comercial no Mercado Interno.
- Ambiente favorável ao desenvolvimento industrial
- Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial.
- Criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.
- Sala Especial de Atração de Investimentos.

- Simplificação aduaneira, melhorando o já existente RECOF.
- Regime de Despacho Aduaneiro Expresso – Linha Azul, que já existe, mas devem ser simplificados os controles atuais.
- Recolhimento do IPI duas vezes ao mês, e não três como anteriormente.
- Instalação do Fórum de Competitividade de Franchising.

Fortalecimento do sistema nacional de inovação

- A Lei de Inovação foi revista e novamente encaminhada ao Congresso Nacional em regime de urgência.
- Programa Nacional de qualificação e modernização dos Institutos e Centros de Pesquisa.
- Reestruturação do INPI.

Comentários sobre a PITCE

Depois de vários anos sem uma política industrial e tecnológica, o Brasil agora inicia um processo de definição de diretrizes e medidas de política, visando o desenvolvimento industrial, tecnológico e a geração de divisas. Bastou a divulgação do documento de Diretrizes para que várias associações empresariais, meios de comunicação, círculos de decisão política, governantes e funcionários do setor público voltassem a discutir a pertinência da política industrial para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Sob o ponto de vista político e institucional, esse ambiente é muito favorável porque alerta a sociedade para a importância que o setor industrial possui ao gerar dinamismo econômico e, por consequência, emprego e renda.

É compreensível a dificuldade que o governo enfrenta para desenhar essa política, na medida em que se passaram vários anos durante os quais as políticas públicas restringiram-se à gestão macroeconômica de curto prazo. Esta situação perdura desde o agravamento da crise

econômica nos anos 80. Em decorrência, ao longo desse período foi desarticulada a capacidade governamental na promoção do desenvolvimento industrial. Mesmo após a estabilização monetária, com o Plano Real, prevaleceu a ideia de que bastava o ambiente macroeconômico estar ajustado para a retomada do investimento industrial. O Brasil, assim como outras nações, não viu acontecer o investimento em capacidade produtiva e capacitação tecnológica apenas com o ajustamento macroeconômico. Se este é condição necessária para a retomada do investimento, não é condição suficiente.

Nesse sentido, buscando contribuir com o governo, a sociedade deve apoiar a reconstrução da capacidade de formulação de políticas de desenvolvimento, dentre elas a política industrial. Entre o primeiro documento oficial, Agenda para o Desenvolvimento, até a divulgação das medidas de política, transcorreram nove meses e ainda a maioria das proposições encontra-se distante do nível operacional. É necessário acelerar esse processo para que o atual governo tenha condições de tomar decisões importantes para a reorganização e promoção do desenvolvimento industrial nacional.

Todavia, entre as medidas anunciadas, há uma que se encontra na direção correta que é a instituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com a função de propor ao Presidente da República a política de desenvolvimento industrial do Brasil. Desta forma o governo reconheceu a necessidade de articulação com o setor privado na promoção do desenvolvimento industrial. É importante que o CNDI tenha condições de contribuir com propostas objetivas para o desenvolvimento industrial. De forma análoga, o governo deve buscar a implementação das propostas aprovadas no âmbito do CNDI para que sua participação seja efetiva. O governo já indicou os ministérios que serão membros natos e 11 representantes do setor privado, entre representantes dos trabalhadores e dos empresários.

O tema referido acima é o que mais preocupa quanto à efetividade da política industrial. O governo também encaminhou ao Congresso Nacional, um Projeto de Lei, em regime de urgência, que prevê a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Esta agência é proposta como um serviço social autônomo, o que permite o seu financiamento com parcela dos recursos destinados ao SEBRAE, assim como foi o caso da APEX. Dos recursos que financiavam o SEBRAE, 12,5% foram redirecionados para a APEX e agora 2% para a ABDI (estima-se o orçamento da ABDI seja aproximadamente de R\$ 15 milhões anuais). Esta foi a forma que o governo encontrou para que a ABDI tenha recursos não subordinados à política fiscal. Em contrapartida, a Agência deverá assinar contrato de gestão

com o MDIC, mas possui certa autonomia no sentido de organização interna, definição de plano de cargos e salários e definição de procedimentos administrativos. Assim concebida, a Agência não é considerada uma instituição pública e não é submetida a todos os controles que engessam a gestão das instituições públicas no Brasil.

Segundo o projeto de lei de criação da Agência, a sua “finalidade é promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia”. Em outras palavras, a ABDI não será o órgão a implementar a política industrial – e nem poderia ser porque não é uma instituição pública, portanto incapaz de alocar recursos do Tesouro Nacional. Esta Agência provavelmente será a instância técnica de apoio ao CNDI e ao governo para as decisões relativas à política industrial. Ela também deverá constituir-se em agente articulador das diferentes instituições públicas envolvidas com o tema da política industrial. O êxito desta missão dependerá da força política que o governo concederá à Agência. A dificuldade será tanto mais significativa quanto menor for a unidade de governo em torno à política industrial.

Os pilares da política

A política industrial tem três pilares que, em conjunto e de forma articulada, podem provocar um novo desenho na estrutura do setor industrial: modernização produtiva, inovação e comércio exterior.

A modernização objetiva melhorar os padrões de competitividade geral da indústria, melhorando os sistemas de gestão, modernizando equipamentos e dando suporte para que as empresas menos capacitadas possam absorver tecnologias já dominadas. Também é necessário que o governo promova a modernização nos chamados fatores sistêmicos da competitividade, tais como regimes aduaneiros, simplificação tributária, melhoria da infraestrutura física etc.

A princípio, a modernização industrial pode ser considerada como uma política horizontal, isto é, que atinge a todos os setores industriais. Porém, quando ela for implementada, deverá ser adaptada às especificidades de cada atividade industrial. Como os setores industriais detêm organização de mercado e padrões de inovação e difusão de tecnologias diferenciados,

a aplicação da política industrial, de forma geral, e a de modernização, em especial, deve respeitar essas diferenças.

Isto é mais crucial para as empresas de menor porte que possuem inserções diferentes nas cadeias produtivas. Em alguns setores são elos de fornecedores de segunda ou terceira geração; em outros setores são os produtores de bens finais. Em todos os casos a política de modernização deve estar mais voltada para as empresas de menor porte que predominam em termos numéricos. Em 2000, as empresas com número de funcionários entre 10 e 100 pessoas, correspondiam a 89% das empresas industriais com 10 ou mais funcionários, e eram responsáveis por apenas 14% do faturamento líquido. Dentre elas, o segmento de empresas entre 10 e 29 empregados, representavam 65% do número de empresas e 5% do faturamento líquido do total das empresas industriais com 10 ou mais funcionários.

Ainda considerando as empresas com número de empregados entre 10 e 100 pessoas (64.168 empresas industriais em 2000), apenas 24% delas realizaram algum tipo de atividade tecnológica. Por atividade tecnológica, considera-se um conjunto de atividades que são necessárias para a realização de inovação, abrangendo desde a P&D até a simples compra de máquinas e equipamentos de padrão tecnológico superior ao que as empresas utilizavam.

Considerando essas características das empresas de menor porte, a modernização industrial e a difusão de tecnologias podem contribuir para melhorar a competitividade do aparelho produtivo, com conseqüente redução geral de preços. Nos segmentos de bens de consumo, no qual predominam essas empresas, o consumidor será beneficiado, ampliando o acesso a esses bens. Por outro lado, esse segmento de empresa, que é responsável por 35% do emprego industrial nas empresas com 10 ou mais funcionários, pode contribuir ainda mais para a expansão do emprego e formalização das relações trabalhistas. Outras empresas desse porte, ao modernizarem-se, contribuem para o aumento da competitividade de diversas cadeias produtivas.

Assim como para os demais tamanhos de empresas, mas neste segmento em especial, a modernização deve estar acompanhada de política de comércio exterior que facilite o acesso ao mercado internacional. Reduções de exigências burocráticas e de excessos de controles podem facilitar as exportações, mas o custo da comercialização externa é muito elevado para as empresas de menor porte, o que exigirá medidas específicas, tais como aquelas que estão previstas nas diretrizes de inserção externa e outras que objetivam o fortalecimento das pequenas e médias empresas.

O segundo pilar da PITCE é a inovação. Neste tema, a política divulgada pelo Governo Federal demonstra alguma inconsistência com o que tem sido praticado. A leitura do documento de Diretrizes de Política, divulgado em novembro de 2003, revela que a atual política industrial deveria ter na inovação ou no desenvolvimento tecnológico uma de suas linhas mestras. A inovação é considerada na modernização das empresas, no aumento da competitividade e acesso a mercados internacionais, no dinamismo da economia e até na definição das opções estratégicas. O critério de intensidade tecnológica foi um dos principais para a eleição das quatro opções estratégicas da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

Mas esta declarada importância da componente tecnológica não se revela nas medidas de política. Das sete medidas da prioridade inovação de produto, processo e gestão, cinco referem-se à metrologia e as outras duas são medidas já implantadas anteriormente ao anúncio desta política industrial. Isto demonstra grande dificuldade do aparelho de Estado em captar e definir uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento tecnológico nacional. Até mesmo o que já constava no documento de diretrizes, de harmonização da base legal atualmente existente, não foi contemplado no detalhamento das medidas de política.

Evidentemente que a infraestrutura de metrologia é necessária, porém ela constitui-se em elemento do que se considera como Tecnologia Industrial Básica (TIB) e se encontra distante do que seria um programa de capacitação tecnológica empresarial, sobretudo para as empresas brasileiras de capital nacional.

Segundo as informações da PINTEC (Pesquisa Industrial – Inovação Tecnológica) realizada pelo IBGE, cobrindo o período de 1998 a 2000, apenas 31,5% das empresas industriais com 10 ou mais pessoas ocupadas introduziram algum tipo de inovação, de produto ou de processo. Nesta pesquisa, o conceito de inovação refere-se a novo produto ou processo ou então a significativos aperfeiçoamentos em produtos ou processos de produção. Foi considerada inovação tanto a introdução dessas novidades no mercado nacional como na empresa⁴. A inovação para uma empresa, mas não para o mercado nacional, embora considerada como inovação, na realidade trata-se de modernização da empresa. Os dados da PINTEC mostram que no Brasil, a inovação é quase inexistente e ocorre significativo predomínio da difusão tecnológica.

Embora para o País como um todo, a taxa de inovação seja de 31,5%, para as empresas brasileiras de capital estrangeiro essa taxa é de 61,8%, ou seja, as empresas estrangeiras, entre 1998 e 2000, foram muito mais inovadoras do que as empresas nacionais. Em contrapartida, deve

4 A metodologia empregada pelo IBGE segue o Manual de Oslo, utilizado para os levantamentos realizados nos países da OCDE.

ser lembrado que das empresas da indústria de transformação com 10 ou mais pessoas ocupadas, as empresas de capital estrangeiro representavam 3% e 37,7% do faturamento líquido. Estes números refletem uma característica da estrutura industrial brasileira, intensificada pelo processo de reestruturação industrial ocorrido no Brasil, sobretudo durante a década de 90, quando o peso das empresas estrangeiras aumentou significativamente com destaque para as de maior porte. É esse segmento de empresas estrangeiras (500 ou mais empregados) que apresenta a maior taxa de inovação do Brasil, 87%. As grandes empresas nacionais têm taxa de inovação de 72%.

Outro dado que qualifica o quadro da inovação no Brasil é que a taxa de inovação das empresas nacionais é maior em processo (24,7%) do que em produto (16,8%); enquanto que no caso das estrangeiras, esses percentuais são respectivamente 47,3% e 50,7%. As empresas nacionais inovam mais em processo do que em produto, o que pode significar a busca de eficiência produtiva, já que o Brasil dispõe de uma estrutura industrial com grande peso de *commodities* industriais, em cujos mercados o principal fator de concorrência é o preço do produto, demandando custos competitivos. No caso das estrangeiras, elas também necessitam de eficiência na produção, mas são mais inovadoras em produtos, o que lhes permite uma diferenciação em relação às nacionais, que pode traduzir-se em maior faturamento e maior rentabilidade.

Essas informações são suficientes para justificar uma política muito mais ativa do Governo Federal em relação ao estímulo à inovação, sobretudo das empresas brasileiras de capital nacional.

Esta conclusão pode ser reforçada pelo exame do esforço inovador das empresas, por meio da realização de atividades inovativas. A mais sofisticada delas é a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas próprias empresas. Comparando-se esse dispêndio com o faturamento líquido empresarial, encontra-se uma intensidade de gasto nas empresas nacionais de 0,58% e nas empresas de capital estrangeiro de 0,78% do faturamento líquido. São intensidades muito baixas de investimento em P&D, e mesmo assim são as empresas de capital estrangeiro que apresentam maior intensidade do que as nacionais, apesar de concentrarem sua P&D no exterior e as nacionais no Brasil.

Diante desse quadro, as medidas da política tecnológica divulgadas pelo governo atual, concentradas em metrologia, estão distantes das que são necessárias para aumentar o esforço e o resultado (inovação) das atividades tecnológicas nas empresas, principalmente daquelas de capital nacional.

Outras duas medidas completam as propostas no campo da inovação, ambas já implantadas. A primeira data de 2003 e é a Rede Brasil de Tecnologia, que se propõe a encontrar tecnologias desenvolvidas pelas universidades e institutos de pesquisa para serem utilizadas por empresas, visando a substituição de importações. A iniciativa tem méritos, mas também sérias limitações, pois pressupõe que a universidade dispõe em prateleira de bons projetos de desenvolvimento de produtos ou processos à espera de empresas demandantes de tecnologia. Vários estudos, nacionais e principalmente internacionais, já demonstraram que um fator típico do sucesso da inovação é o acoplamento da técnica com o mercado. Projetos iniciados em universidades que estejam desde a sua concepção desconectados do mercado e das empresas dificilmente transformam-se em boas inovações.

A outra medida é apresentada como o Decreto 4.928, de 23 de dezembro de 2003, que permite o desconto em dobro das despesas com o desenvolvimento de produtos ou processos que tenham gerado depósitos de patente no INPI e simultaneamente em algum escritório de patentes dos Estados Unidos, da União Europeia ou do Japão. Na realidade, esse decreto regulamenta os incentivos fiscais previstos nos artigos 39, 40, 42 e 43 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Apesar da demora de um ano para a regulamentação, a proposta é interessante porque premia o resultado do esforço de inovação. Tradicionalmente, a política científica e tecnológica objetivou no Brasil a redução dos custos dos projetos de P&D. Esta nova lei procura reduzir a incerteza, concedendo benefício fiscal vinculado à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Mesmo que a exigência seja o depósito de pedido de patente e não a concessão de patente, esta medida pode incentivar a inovação, juntamente com os demais instrumentos de redução de custos do investimento em P&D.

Embora não estivesse previsto entre as medidas da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, o BNDES recentemente criou o Fundo Tecnológico (FUNTEC), destinado a financiar projetos de desenvolvimento tecnológico em modalidades distintas: recursos não reembolsáveis, recursos reembolsáveis e participação acionária. Distintamente do que acontece com os Fundos Setoriais geridos pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o FUNTEC pode conceder recursos não reembolsáveis para empresas privadas que visam lucros. Este é, sem dúvida, um avanço na política tecnológica do Brasil.

No que diz respeito à diretriz de política tecnológica de fortalecimento do sistema nacional de inovação, três medidas foram anunciadas, todas necessárias: Lei de Inovação, Programa de Modernização dos Institutos de Pesquisa e Reestruturação do INPI.

Especificamente em relação à Lei de Inovação, há um ponto que levanta certa preocupação por parte das empresas. Está previsto no parágrafo 3º do artigo 19 desta lei que “O Poder Executivo regulamentará a subvenção econômica de que trata este artigo, assegurada a destinação de percentual mínimo dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e sua aplicação nas finalidades específicas a que por lei estejam vinculados”. Esta é uma antiga reivindicação das empresas.⁵ Contudo, o governo não se comprometeu, tal como negociado com as comunidades acadêmica e empresarial, a enviar, em 90 dias, um projeto de lei para o Congresso Nacional estabelecendo critérios para o fomento à inovação na empresa nacional, mediante regime fiscal favorável à consecução de objetivos estabelecidos em programas e ações governamentais. Assim, o governo não confirmou a concessão de novos incentivos governamentais e submeteu a subvenção econômica aos recursos dos fundos setoriais já existentes. Isto revela a disposição do Governo Federal em não aumentar a alocação de recursos para a promoção do desenvolvimento tecnológico, o que é contraditório com todo o escopo do documento de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

Também é contraditória a reserva de contingência dos fundos setoriais imposta pelo Ministério da Fazenda nos orçamentos do MCT e do FUNTTEL. Os dados mostram que, em 2003, a reserva de contingência representava 90% dos recursos orçamentários livres para aplicação. Para 2004 a reserva de contingência correspondeu a 123% aos recursos livres para aplicação. Ou seja, em 2004 a reserva de contingência está sendo superior aos recursos investidos pelos fundos setoriais. Como são recursos vinculados, eles não podem ser alocados para outras despesas governamentais, mas estão compondo o superávit fiscal. Compor superávit fiscal com recursos para o desenvolvimento científico e tecnológico é impor maior letargia ao crescimento econômico, além de ser contrário às leis que instituíram os fundos setoriais.

Esta dicotomia do governo não pode continuar existindo. Se um dos pilares mais importantes da atual política industrial é a inovação, o governo não pode restringir dessa forma os recursos destinados à promoção de projetos de pesquisa que visam a inovação. Mais do que isto, mesmo que o governo cancele a reserva de contingência, o total dos recursos orçamentários dos fundos setoriais alcançaria R\$ 1,6 bilhão, que é uma cifra muito baixa para dar conta de todo o financiamento à inovação. Isto significa que o aspecto da gestão desses recursos não deve ser menosprezado. Esse montante não deve ser visto como o total de recursos para a área, mas como um volume de recursos que possa mobilizar outras fontes para baratear os investimentos em P&D, dado que os fundos setoriais concedem recursos sem reembolso. O instrumento da subvenção econômica já existe para P&D, desde antes da proposição da atual

5 Apesar desta redação não abranger os recursos do FUNTTEL, que não faz parte do FNDCT.

versão da Lei de Inovação. Contudo, se o governo não destinar recursos orçamentários para esta forma de apoio, de nada vale a determinação legal.

O terceiro pilar da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior é a inserção externa da indústria brasileira. Esta foi a área em que talvez tenhamos avançado mais nos últimos anos. A destinação de financiamentos para a exportação, o novo posicionamento da taxa de câmbio e outros instrumentos têm contribuído para o aumento das exportações brasileiras.

Apesar disto, a aduana é um ponto de estrangulamento do comércio exterior brasileiro. A política comercial proposta prevê a revisão dos regimes aduaneiros especiais para agilizar os procedimentos burocráticos, o que é extremamente positivo. Mas ainda há necessidade de revisão de legislação e portarias ministeriais que emperram a aduana. A desburocratização nessa área precisa evoluir bastante.

De forma análoga, quando se pensa na ampliação das exportações das empresas de pequeno porte, é preciso observar que sua escala para atuar no mercado internacional é um fator de dificuldade, além de que os custos da comercialização externa são muito elevados para essas empresas. A política proposta está consciente dos problemas que aí existem e estão sendo previstas medidas, tais como os centros de distribuição e logística no exterior, que podem de fato auxiliar as pequenas e médias empresas exportadoras. Mas ainda assim restam problemas de natureza legal, como, por exemplo, a inexistência da figura jurídica de consórcio de empresas para exportação, dificultando o acesso ao financiamento para as exportações.

A política de promoção comercial que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior está implementando desde o início do atual governo também é muito positiva. Entretanto, as exportações somente poderão agregar mais valor se a estrutura produtiva da indústria brasileira também mudar no sentido de aumentar a produção em setores e segmentos que produzam bens com maior valor agregado (neste ponto a capacitação tecnológica pode auxiliar).

Por isso, não há como separar a política de investimento industrial, de modernização produtiva e de inovação, da política de comércio exterior. Sem dúvida, é um grande avanço que o documento do atual governo interprete que todas essas dimensões fazem parte do que se considera política de desenvolvimento industrial. Por outro lado, introduz a grande dificuldade, já salientada, que é a coordenação de todos os instrumentos de política que abrangem essas diferentes dimensões.

As opções estratégicas da PITCE

Apesar de o governo ter definido quatro atividades como opções estratégicas – semicondutores, software, fármacos e bens de capital – é um equívoco imaginar que a PITCE esteja prioritariamente voltada a elas. Apesar deste destaque para as opções estratégicas, a leitura de todo o documento de Diretrizes permite que se conclua que todos os setores industriais deverão receber apoio do governo, embora as ações prioritárias em cada um deles sejam diferentes. Tomando-se como base os três pilares da política industrial, eles são aplicáveis a todos os segmentos da indústria brasileira. E não poderia ser de outra forma.

Um dos critérios básicos considerado para a eleição das opções estratégicas teria sido a situação de atividades geradoras de déficit comercial. Algumas dessas atividades dificilmente gerarão superávit comercial, por mais que se desenvolvam no Brasil, como é o caso das indústrias de bens de capital ou de semicondutores. De outra parte, existem alguns outros setores industriais que estão gerando significativos superávits comerciais e que, justamente por esta razão, não podem ser desconsiderados pela política industrial. A tabela a seguir mostra, de forma bastante agregada, a posição de alguns gêneros industriais em relação à balança comercial.

Grosso modo, as opções estratégicas da política industrial referem-se a alguns segmentos que na tabela são considerados setores estruturalmente deficitários. Por mais que se realizem investimentos nesses setores, não será viável reverter o sinal do saldo comercial porque a situação deficitária é decorrente de falta de investimentos, de escala em alguns produtos, de capacitação tecnológica, etc. De outra parte, alguns setores são superavitários e podem ser considerados estratégicos para que o Brasil consiga melhorar a situação da conta de transações correntes do balanço de pagamentos e assim manejar a política macroeconômica com maiores graus de liberdade.

Portanto, seja pela leitura do documento de Diretrizes, seja pela situação objetiva do Brasil, a necessidade de investimentos em modernização, capacitação tecnológica e comércio exterior está presente em praticamente todos os setores industriais.

No caso dos semicondutores, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior não deixa claro qual será a prioridade. Uma alternativa poderia ser a atração de investimento externo para a produção de semicondutores que mais oneram a balança comercial, o que implica em elevados volumes de investimentos e na necessidade de grandes concessões para a atração desse capital. A alternativa poderia ser a produção de semicondutores dedicados,

voltados a mercados específicos, nos quais os investimentos seriam menos volumosos, mas também seriam menores os impactos sobre o déficit comercial.

Em relação a software, as medidas ainda parecem pouco operacionais, mas nota-se uma intenção do governo em exportar software em volumes significativos, o que não necessariamente coincide com as estratégias empresariais, que são predominantemente de empresas de pequeno porte.

BRASIL - BALANÇA COMERCIAL DE ATIVIDADES INDUSTRIAIS SELECIONADAS (US\$ MILHÕES)

ATIVIDADES INDUSTRIAIS	2001	2002	2003
SALDO DA BALANÇA COMERCIAL	2.650	13.121	24.825
SALDO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	-3.165	4.855	12.519
SETORES ESTRUTURALMENTE DEFICITÁRIOS	-17.673	-12.960	-11.212
Mecânica	-5.437	-3.920	-2.159
Material Elétrico e de Comunicações	-6.433	-3.947	-3.615
Química	-4.524	-3.819	-4.206
Farmacêutica	-1.279	-1.274	-1.232
SETORES ESTRUTURALMENTE SUPERAVITÁRIOS	16.748	19.130	23.566
Produtos Alimentares	5.828	6.030	6.852
Metalúrgica	2.790	4.195	5.476
Material de Transporte	3.313	3.896	4.885
Vestuário e Calçados	1.970	1.830	2.064
Madeira	1.429	1.716	2.019
Papel e Papelão	1.418	1.463	2.270

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

No caso de bens de capital, as medidas anunciadas referem-se a melhorar o mercado para esses bens. Essa é a direção do Modermaq, do novo sistema de financiamento para bens de capital sob encomenda e da redução do IPI incidente sobre máquinas e equipamentos. Todavia, a indústria produtora de bens de capital necessita também se modernizar e avançar em termos de produção de bens com maior complexidade tecnológica e que atendam às necessidades dos seus clientes. Há, portanto, que aumentar a capacitação desta indústria em projetos e na engenharia de produtos. Além disso, o setor de bens de capital é muito heterogêneo, sen-

do composto por alguns setores com competitividade internacional e outros que não estão estruturados para competir nem no mercado interno e nem no mercado externo. Dado isto, as medidas anunciadas para bens de capital são muito tímidas diante das necessidades setoriais. Além do mais, nos parece que, embora positivas, as medidas atinentes ao Modemaq e à desoneração tributária dos bens de capital carecerão de aperfeiçoamentos para que venham a ter um efeito mais significativo em prazo mais curto. No primeiro caso, a taxa de juros dos financiamentos (14,95% ao ano), é excessivamente alta a ponto de poder comprometer a execução do programa; no segundo, a desoneração é ainda muito parcial (restrita ao IPI) e, mesmo assim, com um escalonamento prolongado (até 2006).

Finalmente, em fármacos, não se nota uma integração da indústria de fármacos e medicamentos com a política de saúde. Esse é um setor onde o governo pode e deve utilizar o seu poder de compra para estimular o desenvolvimento industrial. É um setor dominado por empresas de capital estrangeiro e são poucas as empresas de capital nacional que teriam condições de permanecer nesse mercado. A produção de fármacos no Brasil pressupõe o apoio do governo a essas empresas de capital nacional.

Observações finais

O anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior representa um avanço em relação aos demais governos que consideraram que bastava a estabilidade macroeconômica para que os investimentos industriais fossem retomados.

Também é bastante positiva a decisão do governo de convocar representantes do meio empresarial e dos trabalhadores para auxiliar nessa tarefa de estruturação e implementação da política industrial.

Por outro lado, ainda há muito caminho a ser percorrido. As propostas ainda estão genéricas, muitos dos instrumentos de política não estão definidos, não existe a alocação de recursos financeiros para os diversos programas e a institucionalidade da política industrial ainda gera dúvidas sobre a exequibilidade das medidas.

Reconhecendo essas limitações do governo, cabe ao meio empresarial auxiliá-lo na implementação dessa política com sugestões concretas de políticas e de instrumentos de ação.

OCORREU UMA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL?

Novembro de 2005

Resumo

No Brasil, de fato, houve um retrocesso muito intenso da indústria no PIB, sendo que esse processo teve início anteriormente à abertura e à aplicação das políticas dos anos 90. A queda da participação da indústria foi iniciada já nos anos 80, como decorrência da crise inflacionária vivida pelo País e das políticas de contenção que foram aplicadas para combater a recorrente ameaça de hiperinflação que se apresentou ao longo de toda a década.

O processo teve seguimento nos anos 90, prolongando-se até 1998, agora, sim, como resultado propriamente das políticas que caracterizaram aquela década. Nesta época, foi promovida uma abertura com muitas falhas e uma deliberada sobrevalorização da moeda nacional que somente seria revertida com a máxidesvalorização do Real em 1999. É muito importante sublinhar que o processo de perda do peso da indústria no PIB somente mostraria sinais de estancamento com a referida desvalorização do Real em 1999.

Ao longo de todo este processo o peso do produto da indústria de transformação caiu de 32,1% do PIB em 1986 para 19,7% do PIB em 1998, queda de 12 pontos percentuais, muito alta sob qualquer critério de avaliação, mormente se temos em conta o período relativamente curto (pouco mais de uma década) em que o processo desenvolveu-se. Isso por si só já configuraria uma desindustrialização no Brasil, embora se deva advertir que, a despeito disto, a indústria brasileira manteve uma significativa diversificação

e que, mesmo tendo perdido segmentos e elos de cadeias decisivas para a industrialização contemporânea, preservou setores de ponta tecnológica e capacidade de ampliar sua produtividade e capacidade exportadora.

Não houve, portanto, uma desindustrialização no sentido de perda irreparável na estrutura industrial do País e em sua capacidade dinâmica. Significa que a indústria no País conserva requisitos para se reerguer e se reintegrar com maior plenitude nas atuais tendências de industrialização dos países de maior dinamismo industrial. Diante das observações acima, julgamos mais conveniente qualificar a desindustrialização ocorrida no Brasil como “relativa”.

Significado do termo “desindustrialização”

Vários termos e expressões têm sido utilizados nas discussões sobre as mudanças na estrutura da indústria provocadas pela abertura comercial e políticas macroeconômicas adotadas nos anos 90 no Brasil, assim como em diversos países latino-americanos: desindustrialização, desindustrialização prematura, desindustrialização relativa, especialização, especialização regressiva.

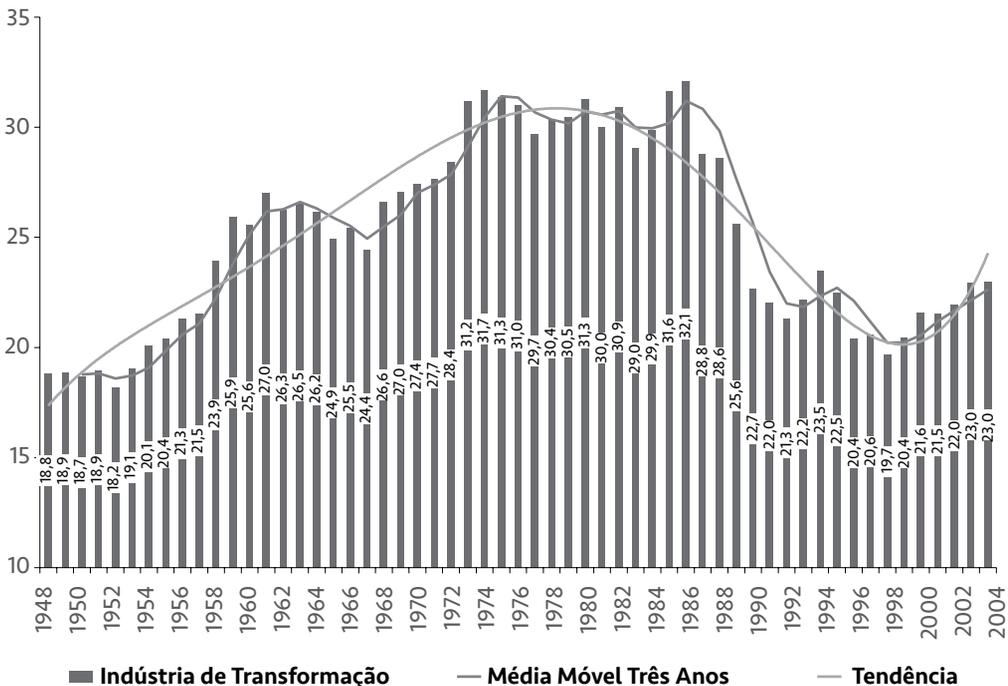
O termo desindustrialização muitas vezes é usado com uma conotação negativa, sinônimo de destruição da indústria ou de alguns de seus mais importantes setores. Mas essa não é a acepção mais aceita na literatura econômica, nem é a mais adequada interpretação para aplicar-se a um caso como o do Brasil nas duas últimas décadas. Nesses termos, a desindustrialização pode ser tomada como o declínio da produção ou do emprego industrial em termos absolutos ou como proporção do produto ou emprego nacional. É, na maioria das vezes, uma consequência normal de um processo de desenvolvimento econômico bem sucedido, estando geralmente associado a melhorias do padrão de vida da população. Neste padrão “normal” em um primeiro momento cai a participação da agropecuária no Produto Interno Bruto (PIB) e aumenta a expressão da indústria. No segundo, é o setor serviços que ganha espaço e a indústria perde peso.

O tema foi recentemente colocado no *Trade and Development Report 2003* da UNCTAD, que aponta que os tigres asiáticos de primeira geração já teriam uma economia madura, estando prestes a iniciar um processo de desindustrialização positiva, como ocorreu nos países desenvolvidos, fruto de seu notável desenvolvimento econômico.

Em contraposição, quase toda a América Latina, incluindo o Brasil, estaria passando por uma “desindustrialização negativa”, consistindo na redução da importância do setor industrial no produto e no emprego, num contexto de desaceleração generalizada do crescimento econômico como resultado de processos de abertura realizados equivocadamente e de aplicação de políticas macroeconômicas adversas para o desenvolvimento produtivo adotadas no continente.

No Brasil, de fato, houve um retrocesso muito intenso da indústria no PIB, ao longo do qual o peso do produto da indústria de transformação caiu de 32,1% do PIB em 1986 para 19,7% do PIB em 1998. Não houve, porém, uma desindustrialização no sentido de perda irreparável na estrutura industrial do País e em sua capacidade dinâmica. Por isso, julgamos mais conveniente qualificar a desindustrialização no Brasil como “relativa”.

BRASIL - PARTICIPAÇÃO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO PIB - %



Devemos observar que, desde 1999, os dados parecem indicar uma fase de recuperação da expressão da indústria na economia. Em 2003, a participação da indústria no PIB chegou a 23% e, segundo dados preliminares, a 23,1% em 2004. Não é por acaso que a reação industrial

ocorre após a desvalorização cambial ocorrida no início daquele ano. No caso brasileiro, os dados sugerem uma associação próxima entre câmbio e dinâmica da indústria: sobrevalorizações e desvalorizações da moeda nacional são decisivas como determinantes, respectivamente, de dinâmicas industriais negativas ou positivas. Notar que as informações disponíveis ainda não puderam detectar o novo retrocesso da participação industrial na economia, que terá lugar se for mantida a forte valorização do Real ocorrida no período mais recente.

Como qualificar a desindustrialização brasileira

Podemos ainda qualificar a “desindustrialização” ocorrida no Brasil em outras três direções.

Como o Brasil não vem conseguindo acompanhar a evolução da indústria e dos serviços industriais modernos típicos da evolução dos países emergentes de maior dinamismo, isto pode ser entendido como outra modalidade de desindustrialização relativa. De fato, entre 1990 e 2003, enquanto a média anual do produto da indústria de transformação no Brasil crescia 1,6% (tal média sobe para 2%, levando em conta a estimativa preliminar de crescimento da indústria de transformação – 7,7% para o ano de 2004), na China alcançava 11,7%, 7,4% na Coreia e 6,5% na Índia. Em países latino-americanos, como Argentina e Chile, a evolução alcançou, respectivamente, 0,7% e 3,6%. O desempenho brasileiro não foi capaz de acompanhar nem mesmo os países de renda alta (aumento anual médio de 2,5%), muito menos os países de renda média e baixa (6%). A constatação de que em países do leste da Ásia e Pacífico a evolução industrial no mesmo período subiu a 10% ao ano (a.a.) e que os países da América Latina e Caribe cresceram apenas 2% a.a. bem resume para onde se moveu o mapa da industrialização dos países emergentes na última década e meia.

Do ponto de vista do IEDI, esta ampliação da distância que vem separando o Brasil dos mais agressivos protagonistas na corrida da industrialização será fatal e definitiva se o País não se mostrar capaz de reorientar sua estratégia econômica.

Por outro lado, a “desindustrialização relativa” é um termo também pertinente para designar uma condição estrutural do crescimento brasileiro das últimas décadas, no qual o baixo desempenho médio industrial não foi compensado pelos setores que substituíram a indústria como líderes do crescimento do PIB total. Esses novos líderes, não tendo a mesma força e os mesmos impactos que a indústria apresenta sobre a sua própria dinâmica e sobre a dinâmica

de outros setores, não abriram caminho senão para um crescimento econômico apenas modesto para a economia brasileira como um todo.

Outros países que lograram conservar o alto desempenho industrial como motor do crescimento alavancaram maior evolução global de suas economias. No Brasil, como na América Latina, a renúncia ao papel motor que a indústria exercera até os anos 70 pode ser entendida como uma forma de desindustrialização, que, no caso, podemos qualificar de “precoce”. Precoce porque ao se abrir mão da dinâmica industrial, também se patrocinou um crescimento econômico mais rápido. No caso brasileiro, somente em uma parcela modesta o baixo crescimento industrial dos anos 1990/2003 (1,6% a.a.) foi compensado pelo maior dinamismo de outros setores, de forma que o PIB global aumentou em média apenas 2,6% ao ano (2,8% se considerarmos a projeção preliminar de crescimento do PIB de 2004, 4,9%), gerando um crescimento do PIB *per capita* próximo a 1% a.a. no período. Na média da América Latina, onde este modelo de desenvolvimento foi predominante, a evolução do PIB também foi baixa: 2,7%, ao passo que entre os países do leste da Ásia e Pacífico, que, em termos gerais seguiram o modelo de industrialização, o progresso do PIB puxado pela indústria foi muito maior: 7,6% como média anual.

Para voltar a ter um crescimento acelerado de sua economia, o Brasil precisará de uma “reindustrialização”, ou seja, necessitará resgatar a indústria como indutora do crescimento.

Dimensão setorial da desindustrialização

Finalmente, a perda de importância de segmentos industriais relevantes e a ruptura de elos em cadeias produtivas foram fatos que ocorreram no Brasil como decorrência das políticas macroeconômicas adotadas desde os anos 90. Mas, como cabe notar, esses são casos de mudanças na estrutura industrial e não no peso da indústria no PIB, devendo, portanto, ser consideradas como exemplos de desindustrialização relativa. Destacamos:

- Setores tradicionais, como têxtil e vestuário, e os ramos das indústrias de material elétrico e eletrônico sinalizaram perda de importância da estrutura industrial ao longo dos anos. Dessa forma, podem ser apontados como casos de desindustrialização localizada.

- Houve uma maior especialização produtiva da indústria, com ênfase em setores intensivos em recursos naturais. Os setores de química, indústrias metalúrgica e siderúrgica e de papel e celulose foram os que se destacaram pelo dinamismo em termos de crescimento da produção no período 1991/2003. Juntos, respondiam por 45,7% do PIB industrial neste último ano, contra 35,9% no início do período.

Note-se que alterações na estrutura industrial seriam inevitáveis em função da abertura e das demais políticas dos anos 90. Mas, no caso do Brasil, seus efeitos teriam sido menores e a desindustrialização poderia ter ocorrido em menor escala se políticas de ajuste e modernização industrial acompanhassem a abertura de importações, como ocorreu em muitos outros países que promoveram processos de abertura. Seriam evitáveis também, sem que isso representasse perda de eficiência e competitividade para a indústria ou outros setores econômicos, se as políticas macroeconômicas, como a de câmbio entre 1994 e 1998, não fossem tão ativas em determinar mudanças nos preços relativos da economia.

Esses diversos casos de desindustrialização localizados, porém importantes, que foram detectados em ramos manufatureiros da indústria brasileira devem servir de lição em eventuais novas edições de processos de abertura: políticas de ajuste e de modernização industrial não podem deixar de acompanhar os processos de abertura de importações, assim como não podem estar ausentes quando mudam variáveis decisivas que definem a estrutura industrial, como é o caso da valorização do Real que ocorre nos dois últimos anos.

O quadro a seguir resume as mudanças na composição da estrutura produtiva brasileira provocadas pelas reformas e políticas macroeconômicas da década de 90 e dos primeiros anos da década atual. Setores produtivos com maior dependência de insumos importados e com maior elasticidade de substituição de insumos domésticos por importados, por exemplo, foram mais beneficiados na fase de valorização do câmbio, entre 1994 e 1998. Setores voltados para o abastecimento do mercado doméstico foram beneficiados com a estabilização dos preços nos primeiros anos que se sucederam ao Plano Real. Setores de maior conteúdo de exportação foram favorecidos com a desvalorização cambial após janeiro de 1999.

DESTAQUES SETORIAIS NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO EM 1990-2003, SEGUNDO AS CONTAS NACIONAIS

Setores que ganham peso no produto	Setores ganham peso no emprego	Setores mais dinâmicos	Setores com produtividade positiva
Refino de petróleo e petroquímica	Fabricação e manutenção de máquinas e tratores	Refino de petróleo e petroquímica	Aparelhos e equipamentos de material elétrico
Fabricação e manutenção de máquinas e tratores	Vestuário	Fabricação e manutenção de máquinas e tratores	Siderurgia
Siderurgia	Madeira e mobiliário	Siderurgia	Refino de petróleo e petroquímica
Setores que ganham peso no produto	Setores ganham peso no emprego	Setores mais dinâmicos	Setores com produtividade positiva
Têxtil	Têxtil	Resfriamento e preparação de leite	Material plástico
Material elétrico	Minerais não metálicos	Têxtil	Vestuário
Material eletrônico	Material elétrico	Material elétrico	Calçados, couros peles

Notar ainda que a referida maior especialização da estrutura produtiva nos segmentos de indústria intensivos em recursos naturais não levou a uma regressão da indústria brasileira do ponto de vista tecnológico. Uma classificação de setores da indústria por grau de intensidade tecnológica constata que os setores intensivos em tecnologia mantiveram sua participação básica na indústria, muito embora sintomas de desindustrialização tenham sido detectados em diversos segmentos considerados de alta ou média-alta tecnologia.

Mesmo assim, deve ser destacado que para a indústria como um todo o conteúdo de valor adicionado por unidade de produto, em média, caiu, passando de 47,1% em 1996 para 43,3% em 2003. Esse é um dado que indica que a indústria agrega menos valor, um sintoma de que houve de fato uma desindustrialização relativa entre os anos 90 e a atualidade.

IEDI

O CUSTO POLÍTICO DOS MUNICÍPIOS: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS

JOSÉ ROBERTO AFONSO E JULIO GOMES DE ALMEIDA

Abril de 2006

Resumo

O debate em torno do gasto público no Brasil deve ter seus rumos corrigidos em função das distorções causadas pela visão de curto prazo que vem preponderando nos programas de ajuste aplicados no País. Não que se seja contra a redução de despesas públicas. Ao contrário. Mas, em um contexto em que grande parte dessas despesas são fixas em curto prazo, o que deve ser criticado nesses programas é que a grande pressão para que seja ampliado o chamado superávit primário vem levando a cortes exagerados e retenções excessivas em itens de destacada importância no investimento público.

A título de exemplo, a Carta IEDI n. 187 (Investimento Público e Política Fiscal: Por uma Nova Agenda de Debate) mostrou como caiu vertiginosamente o investimento público na esfera federal nos últimos anos e como isto afetou negativamente a já carente infraestrutura do País. Para darmos apenas mais um exemplo, na área de tecnologia nos últimos três anos o Governo Federal reteve nada menos do que R\$ 4 bilhões em recursos dos chamados fundos setoriais, impedindo um avanço maior nesta área em que o País precisa avançar.

Estamos querendo sublinhar que a ênfase exclusiva no ângulo quantitativo e de curto prazo das despesas públicas vem causando sérias distorções, de forma que a discussão do tema do ajuste do setor público deve ser ampliada. É necessário colocar como prioridade absoluta o “choque de gestão” na área pública, um conceito de deve abranger as três esferas de governo, e, além

disso, abarcar pontos de diferentes conotações em termos de valores que possam ser economizados e das distintas repercussões para o contribuinte. A desejada redução de gastos deve ser a contrapartida financeira da melhoria de gestão, de melhores serviços e da mais ampla assistência à população.

Nessa perspectiva, o IEDI tem feito um esforço de avaliar o tema do setor público, iniciando com o já citado exame das repercussões das políticas fiscais adotadas no investimento público. Tem sequência agora ao tratar do fenômeno da multiplicação no número de municípios após a promulgação da Carta Magna em 1988. Embora a legislação tenha sido aprimorada, mitigando tal processo, os gastos municipais devido ao “custo político dos municípios” vêm crescendo.

A relevância dessa constatação reside no aumento de gastos com a esfera política/administrativa municipal e correspondente aumento de impostos e/ou subtração de recursos dos municípios que poderiam ser destinados para outros fins.

Adotando-se o termo “custo político” para o montante de gasto mínimo decorrente do funcionamento de um ente federado municipal, propõe-se o seguinte cálculo para obtê-lo:

- O total gasto com o Legislativo Municipal (R\$ 4 bilhões em 2003 para a amostra de 5.012 prefeituras computadas pela Secretaria do Tesouro Nacional).
- Os gastos com as funções de judiciário, relações exteriores e essencial à Justiça, pois compreendem funções tipicamente administrativas; no agregado, esses itens consumiram R\$ 439 milhões nas prefeituras abarcadas pela STN.
- Uma terça parte do gasto escriturado na função Administração (total de R\$ 16,9 bilhões em 2003) – proporção imputada como *proxy* do gasto provável com proventos do Prefeito e cargos e funções comissionados e de livre nomeação, incluindo encargos sociais daí decorrentes, o orçamento com gabinete e representações em geral e as despesas administrativas com atividades meio.
- Finalmente, 10% da despesa contabilizada na função Encargos Especiais (que monta R\$ 5,5 bilhões).

Assim, para o conjunto de 5.012 prefeituras brasileiras com dados disponíveis na STN, o custo político atingiu R\$ 10 bilhões ou 0,6% do PIB.

Se fosse fixado para o custo político um limite de 25% da receita livre de impostos (inclusive repasses estaduais e federais, mas excluindo gastos vinculados), seria necessário cortar gastos em 1.609 prefeituras (32% da amostra), economizando-se ao todo R\$ 651 milhões. Parece pouco diante das magnitudes assustadoramente elevadas que atingiram no País os valores de vários itens de gastos públicos e a arrecadação dos inúmeros impostos, mas, no plano municipal, a economia seria relevante. É equivalente a quatro vezes o valor que os municípios gastaram com habitação; isoladamente, se iguala ao montante gasto com transportes e corresponde a 80% do que foi por eles aplicado em saneamento.

Propostas para redução do custo político municipal devem contemplar a fixação de critérios técnicos de aferição da capacidade mínima de autofinanciamento das prefeituras, não só como pré-requisito para criação de novas unidades, mas também para possibilitar a reversão de excessos já cometidos.

Neste sentido, a proposta aqui constante é de reavaliar o conjunto de municípios atuais. O ponto de partida seria submeter todos os municípios já existentes às mesmas regras e, nos casos em que os requisitos não fossem atendidos, deveria ser prevista a fusão com outros municípios, sob pena de interrupção de repasses federais. Tal procedimento demandaria uma emenda constitucional, para fixar os novos critérios, bem como para dar respaldo à imposição de avaliação dos entes federados atuais.

Dentre os critérios que podem ser adotados, recomenda-se como critério básico de avaliação:

- Que a despesa básica de gestão municipal não ultrapasse um quarto ou 25% da receita livre de impostos, sendo definido:
 - Despesa básica: soma do gasto com legislativo, judiciário, relações exteriores e essenciais à justiça, mais a parcela equivalente a 30% do gasto com a função administração e 10% com encargos especiais;
 - Receita livre de impostos: o produto da arrecadação dos impostos próprios, acrescido do montante transferido de impostos federais (FPM e cotas do ITR, IOF-Ouro e IPI, mais repasses da Lei Kandir) e estaduais (cotas do ICMS e IPVA), deles deduzidos o percentual vinculado pela Constituição para aplicação em ensino e saúde.
- Que a despesa com a função legislativa seja limitada a 10% da receita livre de impostos, aplicado o mesmo conceito anteriormente definido.

- O gasto com a folha salarial dos vereadores, incluindo todos os proventos, encargos patronais e auxiliares diretos de livre nomeação, não poderá superar 50% da arrecadação própria de impostos (aqui, sem computar transferências, por ser um balizador da ação legislativa).
- Serão obrigatórias a instituição e a cobrança de todos os impostos, contribuições e taxas delegadas à competência municipal pela Constituição e contemplados no Código Tributário Nacional.

No exercício financeiro seguinte à promulgação da emenda, será feita uma avaliação especial junto com a respectiva prestação anual de contas, do atendimento por cada Município das condições acima expostas; caso não sejam cumpridos todos os requisitos:

- O Município terá o prazo de dois exercícios financeiros para se enquadrar nas novas regras;
- No caso de persistir o “desenquadramento”, deve-se promover a fusão do município com um município limítrofe, no prazo de até dois anos;
- Não sendo efetivada a fusão, a partir do quinto exercício seguinte à promulgação da emenda:
- O município fica proibido de contratar com a União quaisquer convênios e de realizar quaisquer operações de crédito, inclusive repasses do SUS, merenda escolar e de outras ações sociais obrigatórias, que passariam a ser feitas para o respectivo governo estadual, exigida sua aplicação no território do mesmo município;
- A cota dos fundos de participação será reduzida em 90% das receitas apuradas normalmente, com o saldo redistribuído em favor dos demais municípios;
- Fica vedado o pagamento de proventos, direta ou indiretamente, ao prefeito e aos vereadores e proibida a criação de novos cargos ou órgãos públicos.

Tais proposições são preliminares: visam, sobretudo, fomentar o debate nacional e têm por objetivo maior deslanchar um processo amplo e rigoroso de revisão do tamanho e da qualidade do gasto público no País.

Assevere-se que não se propõe a imediata fusão de municípios, mas, sim, uma transição, caso uma Prefeitura não atenda às condições mínimas para financiar seus gastos básicos. O custo político local é a variável-chave, que precisa ser limitada a uma parcela (aqui, recomenda-se um quarto) do montante de recursos livres decorrentes de impostos. Entendemos ser esta uma proposta com critérios que atendem a uma lógica técnica e que contemplam o necessário período de acomodação.

Contexto do debate

Há um consenso nacional de que a tributação no Brasil chegou a um ponto crítico, já que a carga tributária cresceu em demasia nos últimos anos e é alta demais. Em 2004, alcançou 37% do PIB, percentual que deve ser maior em 2005, enquanto, até 1998, era inferior a 30% do PIB. Também está claro que uma reforma fiscal profunda não pode se ater apenas ao sistema tributário, como também precisa atentar para o gasto público.

Quanto ao padrão de gasto do governo, este está tão deteriorado que o País consegue ter carga tributária muito superior à das demais economias emergentes e, ao mesmo tempo, uma das piores taxas de investimento público. A Formação Bruta de Capital Fixo das administrações públicas foi de 1,7% do PIB em 2003, a mais baixa desde o início do século passado.

Mais grave ainda é a situação do Governo Federal tomado isoladamente: investe apenas 0,4% do PIB, muito menos do que a média da América Latina, de 1,8% do produto. Tal situação revela a má qualidade da despesa pública no Brasil, comprometendo o futuro porque os danos maiores recaem sobre os investimentos em infraestrutura.

É importante concentrar cada vez mais as atenções na estrutura e evolução da despesa pública nacional. Assim, faz-se mister elaborar diagnósticos atualizados que cubram os mais diferentes campos da gestão pública, dos maiores aos menores governos e categorias de gasto. Estes estudos devem subsidiar a proposição e a formulação de políticas e práticas fiscais que busquem melhorar a eficiência dos gastos. Somente assim serão abertos espaços para que possam ser reduzidos simultaneamente os gastos orçamentários e a carga tributária, sem causar danos ao ajuste fiscal. Sendo o Brasil uma grande federação, de direito e de fato, é preciso que tal esforço contemple não só o Governo Federal, como também os governos regionais e locais. Por maiores que sejam as competências destes níveis em matéria de gastos sociais, a nova realidade impõe romper com uma velha ideia política de que as instâncias mais descen-

tralizadas devem receber cada vez mais receitas, sem nenhuma contrapartida de esforço para melhorar a produtividade do gasto.

Os municípios brasileiros constituem o elemento mais inovador e dinâmico da federação brasileira e, ao contrário do que ocorre em muitos outros países, não só são muito relevantes em termos de magnitude do gasto, como gozam de ampla autonomia para realizá-lo. Por outro lado, os gastos municipais têm abocanhado parcela crescente do orçamento consolidado das esferas de governo do País.

ASPECTOS GERAIS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: DIVISÃO ENTRE AS TRÊS ESFERAS DO GOVERNO

Esferas de Governo	Recursos Tributários		Necessidade Financo. e Dívida Líquida		
	Arrecadação Própria	Receita Disponível	Superávit Primário	Juros (Competência)	Dívida Líquida
União	68,8%	59,0%	73,1%	70,7%	61,2%
Estados	26,6%	24,9%	23,7%	25,0%	34,3%
Municípios	4,6%	16,1%	3,2%	4,3%	4,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
em % do PIB	35,5%	35,5%	-4,3%	9,5%	58,2%
Ano	2003	2003	2003	2003	2003

Elaboração própria. Fontes primárias: IBGE, BACEN, MINIFAZ.

Organização política: esfera estadual - 26 Estados mais o Distrito Federal; esfera local - 5.560 Municípios instalados e recebendo transferências federais, sendo 26 capitais, 5.532 do Interior e o Distrito Federal.

Recursos tributários e despesas públicas - conceito de contas nacionais, incluindo seguridade social (com fundos extraorçamentários, como FGTS) e exclusive atividades empresariais.

Necessidades de financiamento e dívida líquida: medidas acima da linha (metodologia do FMI). Inclui banco central na União e empresas estatais em cada esfera de governo (ao contrário de outros itens).

Segundo a tradicional maneira de avaliar a divisão federativa dos recursos públicos, ou seja, por meio da análise da distribuição da carga tributária, os municípios já arrecadam diretamente tributos que somam R\$ 35 bilhões, equivalendo a 2% do PIB (5,4% da carga tributária global do País). Após a repartição constitucional de impostos, tal montante sobe para R\$ 107 bilhões, representando 6% do PIB ou o equivalente a 16,5% da receita tributária nacional. Nunca na história do pós-guerra os municípios brasileiros tiveram um orçamento agregado tão volumoso. Ilustra o notável avanço dos municípios na divisão da receita tributária disponível o fato de que em 1960 eles recebiam apenas 6% da receita tributária nacional (pouco mais de 1% do PIB),

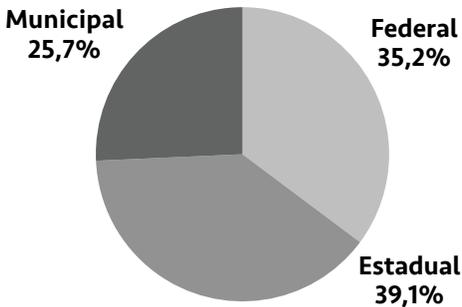
tendo evoluído sua participação em 1988 (antes da última reforma tributária) para 11% (menos de 2,5% do PIB). Tal fenômeno também se reproduziu pelo lado do gasto público.

Chama a atenção a crescente importância dos municípios na prestação de serviços públicos, expressa na evolução do seu consumo entre 1995 e 2003. No primeiro ano, a esfera municipal respondia por 23% dos 19,6% do PIB do total de gastos com consumo; em 2003, passou a ser responsável por 29% de um total de 19,9% do PIB. Já no caso dos investimentos fixos, o aumento de participação dos governos subnacionais foi devido ao desempenho dos estados; mesmo assim, a esfera municipal respondeu por 45% do total investido pela administração pública em 2003 (1,7% do PIB), o que representou mais que o dobro do mesmo gasto federal.

DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DA DEMANDA PÚBLICA POR BENS E SERVIÇOS: 1998/2003

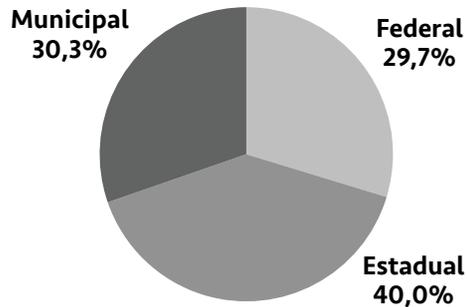
DEMANDA TOTAL POR BENS E SERVIÇOS

1995 = 22,13% DO PIB



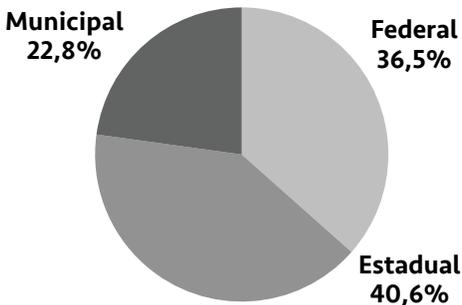
DEMANDA TOTAL POR BENS E SERVIÇOS

2003 = 21,59% DO PIB



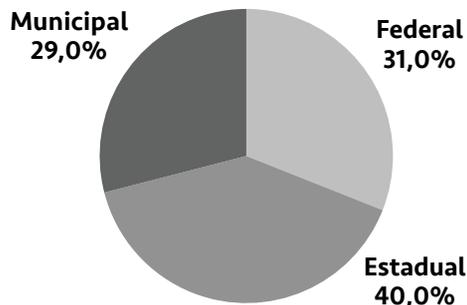
CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS

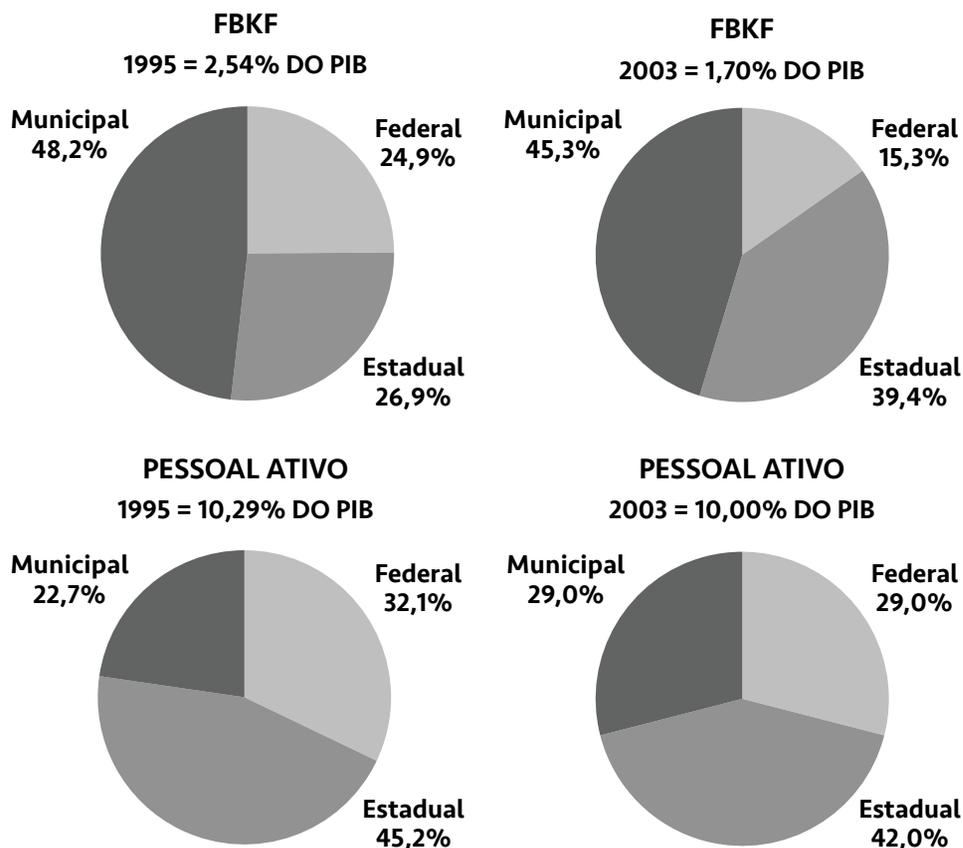
1995 = 19,60% DO PIB



CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS

2003 = 19,90% DO PIB





Fonte: Elaboração própria a partir de BACEN, MINIFAZ e IBGE.

Descrito tal panorama, cumpre qualificar melhor a análise das contas municipais. A dimensão continental e as profundas diferenças regionais, econômicas, sociais e culturais do País espelham-se na administração governamental, oferecendo um enorme campo para se investigar a qualidade do gasto público e, daí, buscar alternativas para melhorar sua eficiência e reduzir seu total.

O aspecto que vem sendo mais abordado no noticiário da imprensa e em algumas pesquisas diz respeito ao número de entes federativos. É notório: houve, logo após a promulgação da Constituição de 1988, uma descabida multiplicação do número de municípios, acarretando um alto custo. É relevante registrar também que existem preocupações enormes na alçada dos estados, pois tramita no Congresso Nacional mais de uma dezena de projetos para

desmembramento de várias unidades. O impacto disto para o gasto público pode ser muito elevado e ainda maior do que o aumento dos gastos oriundos da multiplicação de municípios. Não se deve esquecer que a emancipação de territórios na Constituição de 1988 (Roraima e Amapá) manteve na folha de pessoal da União os servidores que agora trabalham nos novos estados. Já o desmembramento de Tocantins, na mesma Carta Magna, a exemplo da cisão de Mato Grosso em dois estados e da fusão do Rio de Janeiro com a Guanabara, levou o Governo Federal a assumir parte da dívida estadual, que corresponderia a investimentos no território desmembrado, assim como a assumir salários de antigos servidores.

Voltando aos Municípios, a criação desenfreada de novas unidades foi um fenômeno impulsionado pela Constituição de 1988. Em seu ímpeto descentralizador, elevou os municípios ao *status* constitucional de membros da federação, o que não deve ter precedente em outra nação federativa do mundo. A norma programática veio a se somar a uma medida concreta – os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que a mesma Constituição elevou de 17% para 22,5% da arrecadação do Impostos de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Desde meados da década de 60, a sistemática de repartição favorece pequenas prefeituras do interior, porque ela impõe um teto global para capitais (10% do total do fundo, quando detém mais de quinto da população brasileira, e gera parcela ainda maior da renda nacional) e, para as demais, o rateio é proporcional à população, novamente com um teto (pouco acima de 150 mil habitantes) e um piso (em torno de 10 mil habitantes), o que pune as cidades mais populosas, por um lado, e estimula a fragmentação de pequenas cidades, por outro lado.

Apesar das mudanças legais posteriores, o processo gerou uma grande criação de municípios. Em 1980, eram 3.991, aumentando em 1990 para 4.491 e daí para 5.565 em 2005. Ou seja, em duas décadas, foram criadas mais de 1.500 novas unidades federativas, cada qual com suas estruturas administrativas, seu corpo de servidores públicos, aparato institucional, incluindo a formação de poderes legislativos.

Avançar na crítica

A grande criação de municípios já foi por muitos criticada. Porém, é preciso ir além deste ponto, assim como é necessário ir além na proposição de medidas que tão somente evitem ou dificultem a criação de novas unidades federadas. É preciso questionar também as unidades

já existentes em seu conjunto, e não apenas as unidades recém-criadas. A discussão sobre a melhoria na qualidade do gasto municipal não pode ficar restrita às novas prefeituras: é necessário incluir as que já existiam antes da última reforma constitucional.

Antes de tudo, deve-se observar que, por mais crítica que seja a postura acerca do gasto imposto pela estrutura federativa, não se pode simplesmente propor que cada unidade federada, seja estadual, seja municipal, só possa ter direito a existir como tal se sua manutenção for integralmente financiada com as receitas próprias, especialmente tributárias, arrecadadas diretamente.

Não é aconselhável este procedimento, dada a organização do Estado em forma de federação, cláusula pétrea da Constituição brasileira e que está na raiz de nossa organização administrativa e política. A solução também é incompatível com os princípios do federalismo e todas as experiências internacionais, em que a redistribuição de receitas públicas está no cerne de um sistema federativo, tanto em termos verticais (geralmente com as esferas superiores de governo transferindo parte do que arrecadam para os níveis inferiores ou subnacionais), quanto em termos horizontais (redistribuindo recursos entre unidades de um mesmo nível de governo). Em um país com profundas disparidades regionais, cresce ainda mais a necessidade e a relevância das relações fiscais e financeiras intergovernamentais, seja para suprir recursos para as regiões e localidades menos desenvolvidas e procurar equalizar a ação dos governos locais com os das regiões mais abastardas, seja para funcionar como a solda política de interesses divergentes.

Na mesma linha, também não cabe simplificar a questão dos legislativos municipais, simplesmente imaginando sua extinção, uma vez que, nesse caso, além de se atentar contra a Federação, também se faria o mesmo contra a democracia, que pressupõe a eleição direta dos representantes do povo, os vereadores, do mesmo modo que dos prefeitos.

Tais ressalvas não significam que não devem ser analisados a dimensão e o padrão de financiamento e gasto dos municípios e seus poderes. Significam, sim, que isso deve ser feito, porém evitando-se simplificar questões complexas e admitindo-se que jamais serão viáveis as soluções mais simplórias, como a pura e mera extinção de algumas unidades federadas e/ou de seu legislativo.

Reconhecidas a existência e a necessidade de preservar as instituições, sejam unidades federadas, sejam seus poderes legislativos, pode-se avançar na análise para especular quais os critérios técnicos que definiriam a capacidade mínima de auto-sustentação de uma prefei-

tura. Sempre considerando a necessidade de transferências para equalizar as desigualdades federativas e regionais, a proposta é pesquisar um ponto de corte no *ranking* das prefeituras para definir que abaixo dele seria necessário que o ente federado buscasse ampliar os recursos próprios ou cortar os gastos, para justificar e viabilizar seu *status* de ente federado.

Mais do que formular conceitos teóricos, a proposta é construí-los com base na análise do quadro atual das contas públicas municipais. O que também permitirá apontar os impactos das alternativas levantadas.

Tal tarefa é facilitada porque atualmente o Ministério da Fazenda promove uma consolidação nacional dos balanços anuais de todos os governos e a divulga por via eletrônica, sob o título de Finanças do Brasil.

As últimas contas disponíveis são relativas ao exercício de 2003. Ao final de abril de 2005, o banco de dados contemplava 5.012 municípios brasileiros, nos quais residiam mais de 163,6 milhões brasileiros, ou seja, perto de 93% da população total, o que dá uma ideia da representatividade da amostra. Nesta, faltam contas de municípios de pequeno porte e que, conforme o agregado fiscal em análise, pouco alteram o resultado nacional. Além da cobertura institucional, as contas são apresentadas com um grande nível de detalhamento, tanto da execução das receitas e despesas orçamentárias, quanto da estrutura patrimonial do ativo e do passivo, o que amplia o leque de oportunidades para comparações entre as contas.

Para se ter uma ideia inicial da dimensão dos municípios contemplados pelo levantamento da STN, cumpre expor as seguintes características principais (dados para 2003):

- O orçamento monta a R\$ 118,1 bilhões, equivalendo a 7,6% do PIB, ou seja, esse é o total da despesa realizada pelos 5.012 municípios;
- O total da receita orçada foi pouco inferior, R\$ 116,6 bilhões. Porém, excluídas as operações de crédito, o total arrecadado foi de R\$ 108,9 bilhões, representando 7% do PIB;
- O balanço patrimonial totalizou R\$ 192,6 bilhões, sendo que, no ativo, as disponibilidades somavam R\$ 13,1 bilhões, e, no passivo, o total da dívida fundada chegava a R\$ 83,5 bilhões.

As tabelas e gráficos a seguir detalham as contas municipais.

DESCRIÇÃO	R\$ Milhões	% do PIB	Distribuição
RECEITA TOTAL	116.572,7	7,49%	100,0%
RECEITAS CORRENTES	120.428,7	7,74%	103,3%
Receita Tributária	23.550,7	1,51%	20,2%
Receitas de Contribuições	4.142,8	0,27%	3,6%
Receita Patrimonial	3.124,9	0,20%	2,7%
Receita Agropecuária	8,8	0,00%	0,0%
Receita Industrial	316,5	0,02%	0,3%
Receita de Serviços	3.504,5	0,23%	3,0%
Transferências Correntes	79.746,0	5,12%	68,4%
Outras Receitas Correntes	6.034,5	0,39%	5,2%
RECEITAS DE CAPITAL	3.169,3	0,20%	2,7%
Operações de Crédito	842,5	0,05%	0,7%
Alienação de Bens	204,6	0,01%	0,2%
Amortização de Empréstimos	97,5	0,01%	0,1%
Transferências de Capital	1.640,5	0,11%	1,4%
Outras Receitas de Capital	384,3	0,02%	0,3%
DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE =(FUNDEF)	7.025,4	0,45%	6,0%

DESCRIÇÃO	R\$ Milhões	% PIB	Distribuição
DESPESA TOTAL	118.058,6	7,59%	100,0%
CORRENTES	102.934,4	6,61%	87,2%
Pessoal e Encargos Sociais	52.417,8	3,37%	44,4%
Juros e Encargos da Dívida	2.184,4	0,14%	1,9%
Outras Despesas Correntes	48.332,2	3,11%	40,9%
DE CAPITAL	15.124,2	0,97%	12,8%
Investimentos	12.262,5	0,79%	10,4%
Inversões Financeiras	719,6	0,05%	0,6%
Amortização da dívida	2.142,1	0,14%	1,8%

SIGNIFICADO E ALCANCE DA POLÍTICA INDUSTRIAL

DESCRIÇÃO	R\$ Milhões	% do PIB	Distribuição
ATIVO TOTAL	192.582,9	12,27%	100,0%
ATIVO FINANCEIRO	14.824,4	0,94%	7,7%
DISPONÍVEL	13.074,6	0,83%	6,8%
Caixa	179,7	0,01%	0,1%
Bancos c/ Movimento	6.760,8	0,43%	3,5%
Aplicações Financeiras	6.134,1	0,39%	3,2%
CRÉDITOS EM CIRCULAÇÃO	1.749,8	0,11%	0,9%
Créditos a Receber	690,0	0,04%	0,4%
Depósitos Realizáveis a Curto Prazo	400,2	0,03%	0,2%
Outros Valores Realizáveis	659,7	0,04%	0,3%
ATIVO NÃO FINANCEIRO	132.984,7	8,47%	69,1%
REALIZÁVEL A CURTO PRAZO	2.636,1	0,17%	1,4%
Créditos em Circulação	911,7	0,06%	0,5%
Bens e Valores em Circulação	1.724,4	0,11%	0,9%
VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO	137,1	0,01%	0,1%
REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	70.528,7	4,49%	36,6%
Depósitos Realizáveis a Longo Prazo	92,6	0,01%	0,0%
Créditos Realizáveis a Longo Prazo	70.436,0	4,49%	36,6%
PERMANENTE	59.682,8	3,80%	31,0%
Investimentos	4.166,5	0,27%	2,2%
Imobilizado	53.430,3	3,40%	27,7%
Diferido	2.086,0	0,13%	1,1%
ATIVO REAL	147.809,1	9,41%	76,8%
ATIVO COMPENSADO	44.773,9	2,85%	23,2%
Responsabilidade por Títulos e Valores	26.722,7	1,70%	13,9%
Garantias de Valores	3.753,0	0,24%	1,9%
Convênios e Contratos	3.268,9	0,21%	1,7%
Outras Compensações	11.029,3	0,70%	5,7%

DESCRIÇÃO	R\$ Milhões	% do PIB	Distribuição
PASSIVO	192.582,9	12,266%	100,0%
PASSIVO REAL	83.523,4	5,320%	43,4%
PASSIVO FINANCEIRO	16.041,5	1,022%	8,3%
DEPÓSITOS	2.492,0	0,159%	1,3%
Consignações	1.199,5	0,076%	0,6%
Depósitos de Diversas Origens	1.292,5	0,082%	0,7%
OBRIGAÇÕES EM CIRCULAÇÃO	13.549,5	0,863%	7,0%
Restos a Pagar Processados	8.734,6	0,556%	4,5%
Restos a Pagar Não Processados	3.767,2	0,240%	2,0%
Credores Diversos	1.047,7	0,067%	0,5%
PASSIVO NÃO FINANCEIRO	67.481,9	4,298%	35,0%
OBRIGAÇÕES EM CIRCULAÇÃO	4.341,3	0,277%	2,3%
Diferido	21,1	0,001%	0,0%
Provisões	171,6	0,011%	0,1%
Operações de Crédito - Internas	1.889,3	0,120%	1,0%
Operações de Crédito - Externas	11,9	0,001%	0,0%
Adiantamentos Diversos Recebidos	83,5	0,005%	0,0%
Precatórios	422,7	0,027%	0,2%
Outros Débitos a Pagar	1.741,3	0,111%	0,9%
VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO	325,2	0,021%	0,2%
Valores Pendentes	325,2	0,021%	0,2%
EXIGÍVEL A LONGO PRAZO	62.189,6	3,961%	32,3%
Depósitos Exigíveis a Longo Prazo	393,9	0,025%	0,2%
Obrigações Exigíveis a Longo Prazo	61.795,8	3,936%	32,1%
RESULTADO DE EXERCÍCIOS FUTUROS	625,7	0,040%	0,3%
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	64.285,7	4,095%	33,4%
PASSIVO COMPENSADO	44.773,9	2,852%	23,2%

Custo político

Primeiramente, faz-se necessário definir “custo político”, que seria um montante de gasto mínimo decorrente do funcionamento de um ente federado municipal. É proposto definir o “custo político” como o somatório dos gastos com as seguintes funções:

- O total gasto com o Legislativo, diretamente vinculado à Constituição e à existência de uma unidade de governo (os balanços municipais informam um gasto nessa rubrica de R\$ 4 bilhões em 2003);
- Os gastos com as funções de Judiciário, Relações Exteriores e Essencial à Justiça, pois compreendem funções tipicamente administrativas (as duas primeiras não são próprias dos municípios, a terceira compreende a Procuradoria que cuida da advocacia local); no agregado, esses gastos consumiram R\$ 439 milhões nas prefeituras;
- Uma terça parte do gasto escriturado na função Administração (que totalizou R\$ 16,9 bilhões em 2003); tal proporção é imputada como *proxy* do gasto provável com proventos do prefeito e os cargos e funções comissionados e de livre nomeação, incluindo encargos sociais daí decorrentes, o orçamento com gabinete e representações em geral e as despesas administrativas com atividades meio; é impossível uma mensuração exata de tais valores sem uma consulta a versões analíticas de balanços ou até mesmo a lançamentos;
- 10% da despesa contabilizada na função Encargos Especiais (que monta R\$ 5,5 bilhões), arbitrada na mesma linha apontada no item anterior (aqui, opta-se por proporção menor, porque tal item deveria compreender o serviço da dívida, porém, a abertura dos gastos por categoria informa que chegaram à R\$ 4,3 bilhões).

Aplicada a mensuração acima à execução orçamentária em 2003 do conjunto de mais de 5.000 prefeituras brasileiras, calculou-se o custo político em R\$ 10 bilhões ou 0,6% do PIB.

Para análise comparada dos municípios, o mais importante é expressar tal custo em proporção do orçamento local – responde por 8,5% da despesa total ou 9,2% da despesa primária (excluído o serviço da dívida).

Porém, boa parte dos recursos está vinculada, seja por determinação constitucional (os impostos para ensino e saúde), seja pela natureza das receitas (as taxas devem ser aplicadas na

coleta de lixo ou iluminação pública e as transferências específicas, no SUS ou no FUNDEF, por exemplo). Por princípio, o gasto básico com o funcionamento de uma prefeitura deveria ser comparado com sua receita de impostos, que, por natureza, é a receita de livre aplicação.

Uma comparação inicial confronta o custo político (R\$ 10 bilhões), com a arrecadação própria de impostos das prefeituras (R\$ 20,7 bilhões), resultando numa proporção bastante elevada, de 48%, sendo que apenas 161 prefeituras das mais de cinco mil existentes apresentam um índice inferior a essa média nacional (para ilustrar, o melhor resultado seria de Águas de Lindóia, onde o custo político absorve apenas 12% da arrecadação de impostos).

No entanto, pode-se aprimorar a definição de impostos:

- De um lado, cabe somar aos impostos diretamente arrecadados as parcelas transferidas de outros federados (o que permite corrigir as diferenças regionais e equalizar o tratamento entre prefeituras mais ricas e mais pobres), sem contar receitas com dívida ativa, multas e juros de mora (em sua maioria, derivados de impostos); neste conceito, a receita bruta de impostos das prefeituras sobe para R\$ 78,7 bilhões;
- De outro lado, cabe deduzir desse agregado a parcela arrecadada e vinculada pela Constituição Federal para aplicação obrigatória em ensino (25%) e saúde (15%); deduzida essa parcela de 40%, a receita de impostos de livre aplicação pode ser calculada em R\$ 47,3 bilhões, na somatória das prefeituras da amostra.

Portanto, confrontado o custo político com a receita livre de impostos, em 2003, chega-se a uma média nacional de 21,3%. Em outras palavras, no agregado, o custo político – o que é consumido pelas prefeituras na manutenção das ações políticas básicas – é estimado em pouco menos de um quarto dos impostos arrecadados ou recebidos pelas prefeituras.

A análise individual revela, por outro lado, que em 2.162 prefeituras ou 43% do total dos municípios da amostra, o custo político é igual ou inferior ao índice nacional de 21,3% da receita livre de impostos. Isto é, em 57% das prefeituras, o custo supera a média nacional.

Uma curiosidade: não há uma tendência clara e definida, nem por porte das cidades, nem por localização, para se afirmar que um grupo ou outro tende a apresentar um custo político relativamente maior ou menor. Há tão somente uma ligeira inclinação para que os maiores municípios fiquem dentro da média nacional, porque o grupo contempla 43,1% dos municípios, que respondem por 41,8% do custo político nacional, 51,3% dos orçamen-

tos e 47% da população. Tal observação é muito influenciada por São Paulo, cujo custo político era equivalente, em 2003, a 12,4% de sua receita livre de impostos. Para ilustrar como são marcantes as diferenças, a segunda cidade do país, o Rio de Janeiro, aparece acima da média, com índice de 25%.

No *ranking*, aparece com o menor custo relativo, a prefeitura de Córrego de Bom Jesus (MG), com apenas 4,8% da receita; com o pior resultado, está Banae (BA), com índice de 282%. Convém observar que somente nesta cidade e em Itaipulândia (PR), o custo supera a receita, talvez refletindo algum problema de alimentação das informações. Vale ainda acrescentar sobre a distribuição dos resultados que o custo político ficou abaixo de 10% em apenas 55 municípios (apenas 1% da amostra). Por outro lado, superou 30% da receita em 656 deles (13% da amostra), tendo superado metade da receita em apenas 29 prefeituras.

Se fosse fixado um limite para o chamado custo político, em 25% da receita livre de impostos, seriam necessários cortes de gastos em 1.609 prefeituras (32% da amostra), que resultaria numa economia agregada da ordem de R\$ 651 milhões. Em termos macroeconômicos, tal número parece pequeno, porém, é expressivo se comparado ao orçamento das prefeituras envolvidas. A economia é quatro vezes superior ao que elas gastaram com habitação. Isoladamente, iguala ao montante gasto com transportes. Ou ainda, equivale a 80% do que foi por elas aplicado em saneamento. Sobre um componente que muito chama atenção do custo político, o Legislativo, vale acrescentar algumas observações particulares:

- Em 2003, a despesa municipal com tal função alcançou R\$ 4 bilhões, consumindo 8,5% da receita nacional de impostos de livre aplicação (computados fundos de participação, mas excluídas 40% vinculados para ensino e saúde);
- Nos piores índices do *ranking*, o Legislativo chegou a consumir 54% dos impostos como em Itaipulândia (PR), 27% em Vitória do Jarí (AP), 26% em São José da Tapera (AL) e 21% em Sebastião Barros (PI). No outro extremo, o índice foi de apenas 2% dos impostos em cidades como de Maracajuba (BA) e Piratininga (SP). Por certo, existem problemas de alimentação de informação nas situações extremas – 120 Municípios informam gasto nulo com Legislativo, inclusive uma grande capital, Fortaleza;
- Se fosse imposto um limite específico para o gasto com o Legislativo, de no máximo 10% da receita livre de impostos, o corte do excesso representaria uma economia de exatos R\$ 300 milhões.

Sugestões

Após a interrupção do processo de multiplicação descabida de unidades federadas, caberia avançar em propostas que contemplem a fixação de critérios técnicos de aferição da capacidade mínima de autofinanciamento das prefeituras como pré-requisito para criação de novas unidades. Seria importante que na partida deste novo processo todos os municípios já existentes fossem submetidos às mesmas regras e, naqueles casos em que os requisitos não fossem atendidos, deveria ser prevista a fusão com os outros municípios, sob pena de interrupção de repasses federais.

Tal procedimento demandará uma emenda constitucional, não apenas para fixar os novos critérios, mas, sobretudo, para dar respaldo à imposição de avaliação dos entes federados atuais. Ou seja, a providência que pode ser considerada como a mais importante – a reavaliação do conjunto de municípios atuais – constaria em disposição transitória a ser acrescida à Constituição.

Dentre outros critérios adicionais que podem ser examinados, recomenda-se como critério básico de avaliação o seguinte:

- Que a despesa básica de gestão municipal não ultrapasse 25% da receita livre de impostos, sendo definido:
 - Despesa básica: o somatório do gasto com legislativo, judiciário, relações exteriores e essenciais à justiça, mais a parcela equivalente a 30% do gasto com a função administração e 10% com encargos especiais;
 - Receita livre de impostos: o produto da arrecadação dos impostos próprios acrescido do montante transferido de impostos federais (FPM e cotas do ITR, IOF-Ouro e IPI, mais repasses da Lei Kandir) e estaduais (cotas do ICMS e IPVA), deles deduzidos o percentual vinculado pela Constituição da República para aplicação em ensino e saúde;
- A despesa com a função Legislativa será limitada também a 10% da receita livre de impostos, aplicado o mesmo conceito anteriormente definido;
- O gasto com a folha salarial dos vereadores, incluindo todos os proventos, encargos patronais e auxiliares diretos de livre nomeação, não poderá superar 50% da arrecada-

ção própria de impostos (aqui, sem computar transferências, por ser um balizador da ação legislativa);

- Serão obrigatórias a instituição e a cobrança de todos os impostos, contribuições e taxas delegados à competência municipal pela Constituição e contemplados no Código Tributário Nacional;

No exercício financeiro seguinte à promulgação da emenda, seria feita uma avaliação especial, junto com a respectiva prestação anual de contas, do atendimento por cada município às condições acima expostas; caso não sejam cumpridos todos os requisitos:

- O Município terá o prazo de dois exercícios financeiros para se enquadrar nas novas regras;
- No caso de persistir o desenquadramento, deve-se promover a fusão do município com um município limítrofe, no prazo de até dois anos;
- Não sendo efetivada a fusão, a partir do quinto exercício seguinte à promulgação da emenda:
- O município fica proibido de contratar com a União quaisquer convênios e de realizar quaisquer operações de crédito, inclusive os repasses do SUS, de merenda escolar e de outras ações sociais obrigatórias que passariam a ser feitos para o respectivo governo estadual, exigida sua aplicação no território do mesmo município;
- A cota dos fundos de participação será reduzida em 90% das cotas apuradas normalmente, com o saldo redistribuído em favor dos demais municípios;
- Fica vedado o pagamento de proventos, direta ou indiretamente, ao prefeito e aos vereadores e proibida a criação de novos cargos ou órgãos públicos.

Devemos considerar as proposições acima como preliminares: elas visam, acima de tudo, fomentar o debate nacional. Têm por objetivo maior deslanchar um processo amplo e rigoroso de revisão do tamanho e da qualidade do gasto público no país.

Especificamente, para os governos locais, é importante atuar não apenas para estancar o processo de criação de novos municípios, sendo também necessário revisar os excessos já cometidos. Não é proposta a imediata fusão de municípios, mas, sim, uma transição, caso

uma unidade local de governo não atenda às condições mínimas para financiar seus gastos básicos. O custo político local é a variável-chave, que precisa ser limitada a uma parcela (um quarto, como aqui recomendado) do montante de recursos livres decorrentes de impostos, sejam os cobrados diretamente, sejam aqueles obtidos por conta dos fundos de participação. Entendemos ser esta uma proposta equilibrada, com critérios que atendem a uma lógica técnica e que contemplam o necessário período de acomodação.

Parte III

A Agenda do Desenvolvimento

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP)

Maio de 2008

Resumo

O governo anunciou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) no dia 12 de maio de 2008. Nela, estabeleceu como objetivo central dar sustentabilidade à expansão da economia e definiu como objetivos particulares incentivar e ampliar os investimentos produtivos, elevar as taxas de crescimento da economia brasileira e permitir que tal crescimento se dê em bases sustentáveis.

Para alcançar seu propósito central, a PDP reúne cinco programas estratégicos mais globais, chamados de Programas para Destaques Estratégicos, que tratam de questões avaliadas como fundamentais para desenvolver a indústria e o País, perpassando diversos complexos produtivos. São eles: ampliar as exportações, fortalecer as micro, pequenas e médias empresas, apoiar o desenvolvimento regional, por meio fortalecimento dos arranjos produtivos locais, integrar, por meio da indústria, a América Latina e a África e viabilizar a produção sustentável.

Separados em três grandes blocos, 25 setores foram contemplados, em programas. O arranjo levou em consideração: a) fortalecer a competitividade; b) mobilizadores em áreas estratégicas e c) consolidar e expandir a liderança. Portanto, segundo a característica da cadeia produtiva e mesmo do setor especificamente, buscou-se reunir segmentos industriais distintos.

Outro importante aspecto da PDP reside em sua governança. No nível intragovernamental, a coordenação geral da política caberá ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que contará com o apoio de uma Secretaria-Executiva, formada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), BNDES e Ministério da Fazenda. Vale frisar, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), por meio de uma agenda específica, atuará como instância superior de debate, aperfeiçoamento, validação e monitoramento da Política, analisando a evolução dos programas, indicando possíveis realinhamentos e identificando oportunidades para novos programas e iniciativas.

Macrometas foram estabelecidas e devem ser perseguidas. Dentre elas: a) aumentar a participação de P&D e do investimento, de uma forma geral, em relação ao PIB; b) ampliar as exportações brasileiras no comércio exterior mundial e c) crescer a parcela das MPMs nas exportações.

Cada um dos pontos anunciados é avaliado a seguir. Mas já se pode perceber mudança relevante em relação a outras iniciativas de política industrial. No que tange à abrangência, a formulação atual (PDP) é mais compreensiva do que foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), da primeira metade do atual governo. Além disso, para viabilizar a PDP, o governo também promove ações sob o ponto de vista tributário, com desonerações que, em quatro anos, devem superar R\$ 21 bilhões.

Objetivos e linhas gerais da PDP

A Política de Desenvolvimento Produtivo anunciada no dia 12 de maio estabeleceu como objetivo central dar sustentabilidade à expansão da economia e definiu como objetivos particulares incentivar e ampliar os investimentos produtivos, elevar as taxas de crescimento da economia brasileira e permitir que tal crescimento se dê em bases sustentáveis. Definiu como desafios a ampliação da capacidade de oferta na economia, a elevação da capacidade de inovação das empresas, a preservação da robustez do balanço de pagamentos e o fortalecimento das MPEs. Em linhas gerais, a Política inclui renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões até 2011 com incentivos ao investimento, P&D, exportações e financiamentos, pelo BNDES, no valor de R\$ 210,4 bilhões para projetos de ampliação, modernização e de inovação na indústria e no setor de serviços. A Política de Desenvolvimento Produtivo traz cinco programas estratégicos mais globais, chamados de Programas para Destaques Estratégicos, os quais tratam de questões que os formuladores julgam fundamentais para desenvolver a indústria e o País, perpassando diversos complexos produtivos.

- Ampliação das exportações. Regulamentação das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), a ampliação do financiamento do BNDES às exportações dos setores intensivos em mão de obra, por meio do Novo Revitaliza, e o aperfeiçoamento dos Programas de Financiamento às Exportações (PROEX Equalização e PROEX Financiamento).
- Fortalecimento das micro e pequenas empresas. Regulamentação da Lei Geral das MPES, fortalecimento de atividades coletivas e fomento de atividades inovativas.
- Regionalização. Articulação à Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais e promoção de atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura. Uma de suas metas é ampliar a participação dos financiamentos do BNDES à Região Nordeste até 2010.
- Integração produtiva com a América Latina e África. Aumentar a articulação das cadeias produtivas e elevar o comércio com essas regiões, buscando ampliar a escala e a produtividade da indústria doméstica e aprofundar as relações históricas do Brasil com o continente africano.
- Produção Sustentável. O desenvolvimento produtivo deverá ser combinado com a redução de impactos ambientais e com a exploração de oportunidades criadas pelas tecnologias limpas.

Foram também estabelecidos programas para 25 setores, agrupados em três blocos:

- Programas para Fortalecer a Competitividade: Bens de Capital Seriadados, Bens de Capital sob Encomenda, Complexo Automotivo, Complexo de Serviços, Construção Civil, Couro, Calçados e Artefatos, Indústria Aeronáutica, Indústria Naval, Madeira e Móveis, Plásticos, Sistema Agroindustrial e Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos.
- Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas: Nanotecnologia, Biotecnologia, Complexo da Defesa, Complexo Industrial da Saúde, Energia e Tecnologias de Informação e Comunicação.
- Programas para Consolidar e Expandir a Liderança: Celulose, Mineração, Siderurgia, Indústria Têxtil, Confecções, Carnes.

Um ponto muito relevante da PDP é a atenção que confere à coordenação e gestão dos programas, dados os objetivos de integrar as ações governamentais de forma eficiente e viabilizar uma interlocução sistemática e produtiva com o setor privado. No nível intragovernamental, a coordenação geral da política caberá ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que contará com o apoio de uma Secretaria-Executiva, formada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), BNDES e Ministério da Fazenda.

Para promover a articulação entre a PDP e ações sistêmicas de governo, a estrutura de governança da Política prevê um Conselho Gestor, presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios da Fazenda (MF); Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ciência e Tecnologia (MCT). Complementarmente, a Câmara de Política Econômica (CPE) atuará como instância de formulação e proposição de iniciativas, segundo suas atribuições institucionais.

Para todos os programas foram constituídos Comitês-Executivos, compostos por representantes dos órgãos de governo afetos ao tema ou sistema produtivo, definindo-se, em cada caso, a instituição gestora e o técnico responsável pela coordenação das ações previstas. As funções desses Comitês são fortalecer a articulação intragovernamental, assegurar o cumprimento dos prazos estabelecidos, dar suporte à coordenação geral no monitoramento de resultados e encaminhar aperfeiçoamentos em seus respectivos programas. Bimestralmente, os Comitês prestarão contas à Coordenação da PDP.

O monitoramento programático da Política se dará por meio do Sistema de Gerenciamento de Projetos (SGP). Para promover a articulação entre os setores público e privado, caberá ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) atuar como instância superior de debate, aperfeiçoamento, validação e monitoramento da Política, analisando a evolução dos programas, indicando possíveis realinhamentos e identificando oportunidades para novos programas e iniciativas. A cada seis meses, o Conselho Gestor prestará contas ao CNDI. O Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) também será consultado e informado periodicamente.

Ao mesmo tempo, serão fortalecidos e aprimorados os demais mecanismos de interlocução existentes, como os fóruns de competitividade, as câmaras de desenvolvimento, as câmaras setoriais, as câmaras temáticas e os grupos de trabalho. Outra instância de articulação público-privada são os Planos Estratégicos Setoriais (PES), desenvolvidos pela ABDI, em parceria com representantes dos setores público e privado em seus respectivos comitês gestores.

Avaliação da PDP: abrangência, metodologia e gestão

Alguns importantes pontos preliminares devem ser abordados antes da apreciação das medidas fiscais e creditícias da política industrial. Primeiramente, a formulação atual é mais abrangente do que foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) da primeira metade do atual governo. Esta, formulada em 2004, teve limitações tanto pelo lado dos setores priorizados (apenas quatro: software, bens de capital, fármacos e componentes eletrônicos), quanto pelo lado dos instrumentos utilizados. Mesmo assim, a PITCE apresentou pontos positivos, pois criou programas que colaborarão para impulsionar segmentos importantes da economia (como programas para o financiamento de software e bens de capital e a legislação que instituiu incentivos para a indústria de componentes eletrônicos) e instituições capazes, agora, de colaborar mais intensamente com a política industrial, como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

A primeira é uma instância técnica, de acompanhamento e estudos sobre a indústria e que evoluiu em seus objetivos e nos trabalhos realizados nos últimos anos, habilitando-se para exercer papel de maior relevo na nova política. O segundo é um Conselho que reúne representantes de trabalhadores, empresários e governo e que, com a PDP, passará a ter funções mais concretas de acompanhamento, opinião, discussão e formulação de propostas. Convém ainda destacar que a PITCE reintroduziu na agenda de políticas públicas o tema da política de desenvolvimento industrial como um instrumento de desenvolvimento econômico. A PDP se beneficia desses avanços obtidos com a política anterior, mas vai além por apresentar um leque mais diversificado de instrumentos e por ampliar para 25 o número de setores priorizados.

O segundo ponto diz respeito à adoção pela nova política industrial do procedimento ideal para nortear as ações de uma política dessa natureza. A ênfase recai sobre os instrumentos ditos horizontais, afetando o conjunto dos setores da indústria, porém sendo levados em conta os objetivos setoriais, o que pode redundar, em regime de exceção e não como regra, na adoção de medidas específicas para certos segmentos. Para o IEDI, as medidas específicas sempre que possível devem ser datadas no tempo, ou seja, com data de início de vigência e de término para os eventuais benefícios ou incentivos. Aplicação de políticas essencialmente horizontais – como as políticas gerais de desoneração do investimento, redução do custo do financiamento de inversões, incentivos ao P&D e às exportações adotadas pela PDP –, considerando, porém, diferenças e objetivos distintos entre os setores, é uma metodologia correta

para a política industrial que, de uma forma geral, a PDP seguiu. Algumas exceções a essa regra poderão ser minimizadas ou corrigidas na sequência da execução da nova política industrial.

Da mesma forma, o número de setores priorizados poderá ser ampliado a partir do número inicial (25 setores, como já foi mencionado), de acordo com condições definidas de antemão pela PDP. Uma eventual inclusão deverá seguir os seguintes passos: caracterização do sistema produtivo, identificação de gargalos que afetam o desempenho do setor, proposição de medida e definição de metas, definição de indicadores e cronograma para monitoramento, definição de contrapartidas do setor privado e definição contratual de responsabilidades. A definição prévia de uma metodologia para inclusão de novas prioridades setoriais é positiva, pois é sempre possível a ocorrência de omissões ou podem se apresentar necessidades de adaptações de uma política cujo alcance é de médio e longo prazo.

Outro ponto é atinente à coordenação e gestão do programa. É imprescindível que a Política de Desenvolvimento Produtivo não seja comprometida por falta de decisão e coordenação das iniciativas, que, pelas características de uma política industrial, necessariamente abrangem várias áreas de governo. Uma política como esta também leva a inevitáveis adaptações ou mudanças em seus programas, sendo necessários um sistema eficaz de acompanhamento e uma gestão adequada. Nesse aspecto, a PDP beneficiou-se do plano de governo para a área de infraestrutura, o PAC, que teve precisamente na preocupação com a gestão e na capacidade decisória pontos centrais para sua implementação que até o presente vem sendo avaliada de forma positiva. Beneficia-se também, como já foi mencionado, de iniciativas anteriores, como a criação da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) e do CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial).

No sistema de gestão da PDP, caberá ao MDIC a coordenação geral da Política, contando com uma Secretaria Executiva formada pela ABDI, BNDES e Ministério da Fazenda. Para todos os programas serão constituídos Comitês-Executivos. A PDP terá um Conselho Gestor a nível ministerial, presidido pelo MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) e com a presença dos ministérios envolvidos (Casa Civil, Fazenda, Planejamento e Ciência e Tecnologia). O Conselho Gestor prestará contas ao CNDI. Este também servirá como instância para promover a articulação entre os setores público e privado e para atuar como instância superior de debate, aperfeiçoamento, validação e monitoramento da política industrial.

Avaliação da PDP: mecanismos de incentivo e de apoio

Quanto aos mecanismos de incentivo e apoio utilizados pela nova política industrial, são pertinentes várias outras observações. Uma primeira diz respeito a um instrumento fundamental de política industrial utilizado nos principais países que já alcançaram o desenvolvimento e entre aqueles que almejam ampliar o seu desenvolvimento, mas que a despeito de ter sido contemplado na PDP, não foi detalhado em termos da sistemática a ser utilizada em sua implementação, recursos envolvidos e segmentos priorizados. O instrumento em pauta é o de compras governamentais. Uma menção ao programa de compras de embarcações pela Petrobras foi feita, mas espera-se uma abrangência muito maior na utilização desse instrumento, por exemplo, envolvendo os gastos em setores nos quais é muito elevado o investimento social feito pelo setor público, como Saúde e Educação.

Os demais instrumentos são comentados a seguir. Para facilitar a análise, as várias ações (cuja descrição completa encontra-se no item III) foram classificadas em quatro grupos: Investimento/desoneração, Investimento/crédito, P&D e Exportações. Para cada uma delas, foram selecionadas apenas as cinco de maior impacto.

Investimento / Desoneração. O total de desoneração fiscal prevista na PDP é de R\$ 24,1 bilhões até 2011, valor este que engloba todas as desonerações para os investimentos, crédito, P&D e exportação. Nesse item são consideradas apenas as desonerações para investimentos. Deve ser destacado que as desonerações previstas contribuem para a realização de novas inversões por parte do setor produtivo e auxiliará na ampliação da oferta de bens industriais e na elevação da taxa de investimento da economia.

Algumas das ações mais importantes dão seguimento a medidas adotadas anteriormente, como é o caso: a) do prazo da utilização de créditos de PIS/Cofins na aquisição de bens de capital que vem caindo gradativamente, sendo reduzido para 12 meses pela PDP a partir dos atuais 24 meses; b) da prorrogação, até 2010, da depreciação acelerada instituída em 2004 (em 50% do prazo e crédito de 25% do valor anual da depreciação contra a CSLL). Com essas duas medidas, a desoneração monta a R\$ 9 bilhões, segundo estimativa do governo. Assim como no passado recente, essas medidas de desoneração das inversões somaram-se à queda da TJLP e à redução do spread dos financiamentos do BNDES, servindo efetivamente de estímulo aos investimentos na economia. As prorrogações desses incentivos asseguradas agora pela PDP beneficiarão o investimento nos próximos anos.

A nova política industrial prevê outras desonerações ao investimento, como, por exemplo, a ampliação para os segmentos ferroviário, hidroviário e dutoviário da abrangência do Reporto, este originalmente um programa para a modernização e ampliação dos portos que suspende os pagamentos de PIS, COFINS, II e IPI para bens de capital. A desoneração prevista nesse caso é de R\$ 2,6 bilhões entre 2008 e 2011. Notar que esse programa de inegável oportunidade, é, no entanto, mais propriamente da área de infraestrutura e não de política industrial.

As medidas acima destacadas, portanto, são importantes e têm impacto. Mas a medida de desoneração fiscal nova, capaz de dar um relevante impulso adicional ao investimento, é a depreciação de máquinas e equipamentos em 20% do prazo normal. Essa medida implica, por exemplo, que uma máquina cuja depreciação normalmente se dê em 10 anos ocorra em apenas dois anos, aumentando sobremaneira o valor da depreciação nesse período com consequente redução do lucro tributável e queda expressiva do pagamento de tributos. Cabe notar que esse é um forte instrumento de estímulo ao investimento que muitos outros países adotam em caráter horizontal, ou seja, abrangendo os mais diversos setores da economia. O pequeno grande detalhe associado a esta medida prevista na PDP é que ela foi limitada à compra de máquinas e equipamentos para a fabricação de bens de capital, automóveis e autopeças.

Esses são setores destacados na estrutura industrial brasileira e merecedores de prioridade, mas evidentemente não são os únicos nessa situação. Se não é possível, por motivos de disponibilidade de recursos, a generalização do benefício fiscal para todos os setores da indústria, a sugestão é que a seleção dos segmentos contemplados de forma imediata com esse poderoso benefício fiscal obedeça a um critério geral e claramente definido, como a necessidade de novas inversões nos setores com estrangulamento ou restrição de oferta. O objetivo seria remover limites ao crescimento industrial e/ou neutralizar possíveis pressões inflacionárias. Caberia também introduzir o critério de temporalidade do benefício, que faltou nesse caso. A providência seria importante para abreviar os períodos de investimento dos setores incentivados e permitir que outros segmentos possam ser beneficiados na sequência.

- Redução de 24 para 12 meses do prazo para a utilização de créditos de PIS/Cofins na aquisição de bens de capital;
- Prorrogação até 2010 da depreciação acelerada prevista pela Lei 11.051/2004 (em 50% do prazo e crédito de 25% do valor anual da depreciação contra a CSLL);

- Depreciação de máquinas e equipamentos utilizados na fabricação de bens de capital, automóveis e autopeças, em 20% do prazo normal;
- Ampliação da abrangência do REPORTO (Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária) para os segmentos ferroviário, hidroviário e dutoviário (suspensão de PIS, COFINS, II, IPI sobre bens de capital);
- Ampliação do prazo de recolhimento do IPI pelo setor automotivo, de decendial para mensal.

Investimento/Crédito. As ações previstas pela PDP para apoiar o financiamento dos investimentos são também relevantes, contribuindo para a realização de investimentos na economia. Um mecanismo novo de financiamento introduzido pela PDP é o fundo soberano do Brasil, que deverá ser formado com recursos do superávit primário e poderá dar sustentação financeira às operações de financiamento no exterior do BNDES. Os objetivos do fundo são dar suporte ao financiamento de projetos de interesse estratégico para o Brasil e formar poupança fiscal em caráter anticíclico.

Os demais instrumentos de financiamento da PDP são conhecidos, mas tiveram significativa ampliação. Caberia destacar, primeiramente, que mais uma rodada de redução do custo do financiamento de longo prazo terá lugar com as novas medidas anunciadas: eliminação da incidência de IOF instituído em janeiro (alíquota de 0,38%) sobre as operações de crédito do BNDES e Finep, redução de 20% no spread básico das linhas do BNDES (redução de 1,4% para 1,1% ao ano) e de 40% para bens de capital (redução de 1,5% ao ano para 0,9% ao ano).

- Criação de fundo soberano para financiar atividades de empresas brasileiras no exterior;
- Aumento dos financiamentos do BNDES, com desembolso total projetado para indústria e serviços entre 2008 e 2010 de R\$ 210,4 bilhões;
- Duplicação do prazo das linhas Finame para a indústria, de cinco para dez anos;
- Eliminação da incidência de IOF de 0,38% nas operações de crédito (BNDES e Finep) e redução de 20% no spread básico das linhas do BNDES, de 1,4% para 1,1% ao ano (para bens de capital, redução de 1,5% ao ano para 0,9% ao ano);

- Novo Revitaliza Investimento/Financiamento: para os setores intensivos em trabalho, equalização das taxas de juros (7% ao ano) e bônus de adimplência de 20%; R\$ 9 bilhões de 2008 a 2018.

Em segundo lugar, o aumento de cinco para 10 anos do prazo dos financiamentos da aquisição de máquinas e equipamentos (Finame) pela indústria constitui um incentivo expressivo para a ampliação da capacidade produtiva da economia e para a modernização empresarial, auxiliando no crescimento da produtividade industrial.

Também é relevante o novo programa “Revitaliza Investimento/Financiamento”, que prevê financiamentos de longo prazo à taxa fixa de 7% ao ano para investimentos e exportação dos setores intensivos em trabalho que vêm sendo duramente atingidos pela concorrência internacional no País e em mercados no exterior. O IEDI em várias ocasiões já recomendou que, ao lado de uma medida de impacto a médio e longo prazo, como será a nova edição do “Revitaliza”, faz-se necessária uma medida de alcance imediato sobre os custos de produção desses setores para elevar sua competitividade. Dentre as alternativas, sugere a redução da contribuição patronal para a seguridade social sobre a folha de pagamento, que poderia acompanhar a redução prevista pela PDP (de 20% para até 10%) para os segmentos de software e TI, sem, no entanto, a contrapartida de exportação exigida no caso desses segmentos. Para os setores intensivos em trabalho, a contrapartida seria a preservação da estrutura industrial e do emprego associado a esses setores responsáveis por quase metade do emprego industrial no País.

Além dessas medidas, uma ação importante prevista na PDP na área do crédito ao investimento é a que prevê um volume de financiamentos do BNDES para o período de 2008 a 2010 de R\$ 210,4 bilhões para os setores da indústria e serviços, com uma progressão anual de R\$ 62,5 bilhões em 2008, para R\$ 70,2 no ano seguinte, alcançando R\$ 77,7 bilhões em 2011, com média de R\$ 70,1 bilhões. Para se ter uma noção da magnitude dos valores de financiamento envolvidos na execução da Política de Desenvolvimento Produtivo, em 2007, os desembolsos do BNDES para a indústria somaram R\$ 25,6 bilhões e R\$ 7,8 bilhões para o setor de serviços, totalizando R\$ 33,4 bilhões. Cabe notar que os desembolsos totais do BNDES no ano passado foram de R\$ 64,9 bilhões, atingindo R\$ 70,1 bilhões nos doze meses findos em março de 2008. Ou seja, para esses setores a política industrial levará a um crescimento acima de 100% nos financiamentos, o que demandará uma evolução correspondente das fontes de recursos do BNDES. Portanto, será necessária uma mobilização do governo e do próprio BNDES para a complementação das fontes de recursos da instituição de fomento, sendo uma delas o recém-anunciado fundo soberano brasileiro.

P&D. As medidas de apoio e de incentivo a pesquisa e desenvolvimento e inovação previstas pelo PDP são arrojadas no campo do financiamento e, em termos de incentivo fiscal, são contempladas com o mais completo benefício da depreciação acelerada. Com efeito, a PDP autoriza a depreciação imediata (no próprio exercício de aquisição) dos investimentos em máquinas e equipamentos utilizados nas atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica. A continuidade dos programas da Finep em financiamento e subvenção e os expressivos esforços adicionais do BNDES em ampliar recursos de seus novos programas para inovação com taxas de juros muito baixas (taxa real zero ou da ordem de 1% a 2% ao ano) devem ser considerados incentivos capazes de promover uma atividade de risco e que, salvo exceções muito honrosas, não é da tradição até o momento da empresa nacional.

- Nova linha Capital Inovador do BNDES (R\$ 6 bilhões) para empresas que invistam em capacitação, engenharia e ativos intangíveis com juros equivalentes à TJLP (6,25% ao ano);
- Nova linha inovação tecnológica do BNDES para apoiar projetos de P&D, com juros especiais de 4,5% ao ano;
- Mudança de foco no Fundo Tecnológico (Funtec), do BNDES, em 2008 para financiar investimentos em saúde, energias renováveis e redução de emissões de gases;
- Finep: Financiamento de R\$ 740 milhões em 2008 e subvenção econômica à inovação no valor de R\$ 325 milhões;
- Depreciação imediata de máquinas e equipamentos utilizados nas atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica.

A nova linha do BNDES que contempla investimentos em ativos intangíveis é uma positiva novidade em termos de operações do banco, pois amplia o conceito de inovação para além da fronteira tecnológica, que, sem dúvida, é um dos principais promotores do processo de inovação, senão o principal, mas não o único. Técnicos e instituições, como o IEDI, vinham sugerindo ao BNDES o desenvolvimento de uma linha de financiamento com essas características.

Avaliação da PDP: exportações

O bloco de medidas diretamente relacionado aos incentivos à exportação não está no nível dos demais em termos de impacto positivo esperado, em parte, porque a trava mais destacada em termos da exportação de manufaturados não é da alçada de uma política industrial. O câmbio apreciado, como se sabe, já determina um retrocesso expressivo nas vendas externas de bens industrializados, que neste ano registram redução em volume. Por outro lado, o principal encarecimento fiscal da atividade exportadora, a retenção do ICMS dos exportadores, tampouco foi uma questão tratada no âmbito da PDP por corresponder a uma esfera atinente ao nível dos governos estaduais. O IEDI tem se pronunciado sobre a necessidade de um maior equilíbrio entre as políticas macroeconômicas de forma a não sacrificar tão fortemente, como vem ocorrendo, a competitividade do produto nacional e vem recomendando que o Governo Federal lidere e promova um processo que leve à solução dos estoques e dos fluxos de ICMS dos exportadores retidos pelos estados. Ambas as ações são importantes pré-requisitos de uma eficaz política de exportação de manufaturados. Ter como objetivo o acesso aos mercados externos dos bens manufaturados – e não apenas dos produtos dos setores primários como vem ocorrendo – nas negociações de acordos internacionais seria outra iniciativa de relevo para uma política de exportação de produtos industriais.

- Ampliação dos recursos do Proex Financiamento (de R\$ 500 milhões para R\$ 1,3 bilhão em 2008) e ampliação de utilização e bens elegíveis (incluindo setor automotivo) do Proex Equalização;
- Ampliação do Drawback Verde Amarelo: suspensão do pagamento de PIS/Cofins na compra de insumos destinados à industrialização de bens exportados;
- Ampliação da abrangência de empresa preponderantemente exportadora, para acesso aos créditos de PIS/COFINS na aquisição de bens de capital (RECAP);
- Redução a zero do IR incidente em remessas ao exterior para pagamentos de serviços de logística de exportação e pagamentos de despesas de promoção comercial associados à exportação de serviços;
- Redução da contribuição patronal para a seguridade social sobre a folha de pagamento para até 10% (atualmente é de 20%) e da contribuição ao Sistema S para até zero, para empresas exportadoras do setor de software e de tecnologia de informação.

Esses comentários gerais não significam que as medidas para a área não tenham significado positivo, como são os casos da ampliação dos recursos e a maior abrangência do Proex, favorecendo a exportação, dentre outros segmentos, do setor de serviços. Vão na mesma direção a ampliação do chamado “Drawback Verde Amarelo” e o maior número de empresas consideradas preponderantemente exportadoras para efeito dos benefícios do Programa RECAP.

Incentivos setoriais para as empresas exportadoras de serviços (redução a zero do IR incidente em remessas ao exterior para pagamentos de serviços de logística de exportação e pagamentos de despesas de promoção comercial associados à exportação de serviços) e empresas de software e de tecnologia de informação (redução da contribuição patronal para a seguridade social sobre a folha de pagamento para até 10% e da contribuição ao Sistema S para até zero) são também relevantes para incentivar as vendas externas de serviços.

Como em etapas anteriores, são bem vindas as medidas para beneficiar as exportações de empresas de menor porte, com a extensão do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) a micros, pequenas e médias empresas com exportação anual de até R\$ 1 milhão, a simplificação do registro no SISCOMEX, mediante o aumento no limite em que é permitido ao exportador utilizar o procedimento de habilitação na modalidade simplificada e a ampliação de US\$ 20 mil para US\$ 50 mil dos limites da Declaração Simplificada da Exportação (DSE) e do Câmbio Simplificado. Cabe também observar que as exportações de manufaturas se beneficiam dos demais itens relativos ao investimento, ao crédito e à inovação, além dos programas setoriais. Contudo, no que diz respeito especialmente à área de manufaturas, a nova política industrial não reuniu um conjunto de ações que justifique a denominação de uma política de exportação de manufaturados. Uma política com esse objetivo continua sendo absolutamente indispensável nesse momento, mas ainda está por ser elaborada.

IEDI

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA GESTÃO DE RECURSOS PROVENIENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

RAFAEL FAGUNDES CAGNIN, MARCOS ANTONIO MACEDO CINTRA E
JULIO GOMES DE ALMEIDA¹

Estudo realizado em parceria com o Instituto Talento Brasil - ITB
Outubro de 2008

Resumo

Evidências empíricas vêm mostrando que a exploração de recursos naturais não é capaz de promover uma trajetória de crescimento sustentável nem de garantir desenvolvimento econômico na maioria dos países em que tais recursos são abundantes. Esse fenômeno, ao contrariar o censo comum, desperta o interesse dos economistas que o denominam de “doença holandesa”, referindo-se à descoberta de importante jazida de gás natural na Holanda na década de 60; ou ainda, mais recentemente, de “maldição dos recursos naturais”².

As razões apresentadas pela literatura para esse comportamento são de natureza variada, sem que nenhum teste de causalidade tenha se mostrado consistente o suficiente para indicar uma resposta única. A inclusão de aspectos institucionais dá ênfase à má gestão macroeconômica e à corrupção, ampliando o escopo da discussão, anteriormente centrada em questões como apreciação da taxa de câmbio, nível dos salários e desindustrialização (Gelb, 2002). Como lembra Pereira (2007), essa diversificação de análises não necessariamente deve ser vista como um progresso, dado que se aproxima de teses

¹ Os autores agradecem o auxílio de Vitor Andrioli, mestrando em economia na Universidade Federal do Paraná na compilação e elaboração dos dados.

² O conceito de “doença holandesa” costuma estar associado aos fenômenos de apreciação da taxa de câmbio real e de redução da participação do setor manufatureiro no Produto Interno Bruto (PIB), especialmente no que diz respeito aos setores de bens comercializáveis, ou seja, da desindustrialização. Aspectos como corrupção, rent seeking, educação e capacidade de inovação são abordados sob o conceito de “maldição dos recursos naturais”. Entretanto, como enfatiza Gylfason (2001), este último conceito pode ser visto apenas como uma forma ampliada, incorporando sintomas adicionais à doença holandesa.

deterministas sobre o desenvolvimento dos países em função do clima, ensejando o oportunismo das gerações presentes em detrimento das gerações futuras, ou de posturas pouco fundamentadas a respeito da corrupção.

As riquezas naturais a que essa literatura faz referência incluem jazidas de diferentes minérios, com destaque, por exemplo, para o cobre no Chile e diamantes nos países africanos, como em Botsuana, mas também grandes extensões de território ou recursos hídricos em abundância. Entretanto, os casos mais enfatizados dizem respeito aos países ricos em petróleo e gás natural, como aqueles do Oriente Médio, norte da África, Rússia e Noruega, entre outros.

As condições necessárias para se evitar, ou pelo menos atenuar, esses efeitos negativos sobre o dinamismo econômico da existência de abundante fonte de recursos naturais dizem respeito à gestão das rendas provenientes de sua exploração. Trata-se na verdade de uma questão política, da correlação de forças entre os diferentes segmentos sociais do país em questão. Ainda assim, a literatura econômica tem apontado algumas estratégias que podem ser úteis no processo de decisão.

A primeira questão a ser considerada é a velocidade da exploração do recurso natural. Uma segunda estratégia seria a implementação de uma política de investimento que objetivasse a redução do grau de dependência da economia em função das atividades relacionadas ao recurso natural.

O movimento pro-cíclico da conta de capital do balanço de pagamento também deve ser evitado. Como enfatiza Stiglitz (2008), a queda das taxas de juros e o aumento da oferta de crédito pelos bancos internacionais estimulam o endividamento externo tanto do governo como dos agentes privados dos países que tiveram sua solvência externa fortalecida. Influxos de capitais de curto prazo também costumam ampliar-se nessa conjuntura. Esse movimento, além de reforçar os efeitos da doença holandesa, também eleva a fragilidade financeira do país. No período em que seu superávit de bens e serviços tiver se invertido e, conseqüentemente sua solvência se deteriorado, as linhas de crédito internacionais poderão ser racionadas ou o custo de rolagem da dívida elevado expressivamente, em proporção ao risco associado ao país. É nessa etapa, em que o país mais precisaria de financiamento externo para manter seu nível de atividade econômica, que os capitais estrangeiros de portfólio também batem em retirada, proporcionando elevada volatilidade da taxa de câmbio.

Uma das propostas que tem ganhado ênfase nos últimos anos é a constituição de um fundo cambial a partir da receita das exportações da riqueza natural e de seus derivados. A bem da

verdade, os fundos assumem diferentes objetivos e reduzem os efeitos da doença holandesa, assim como o *rent seeking* e a corrupção.

Diante de fortes superávits comerciais, alguns países têm lançado mão da elevação da tributação das exportações, cujos recursos são canalizados para fundos cambiais. Os recursos desses fundos são acumulados em períodos de alta dos preços das exportações e utilizados para eliminar, ou pelo menos atenuar, os impactos de sua queda.

A diferença de objetivos e de forma de captação de recursos justifica a separação conceitual em três tipos de fundos³: a) fundos de estabilização com efeito sobre três variáveis: taxa de câmbio, orçamento fiscal e liquidez doméstica; b) *Saving funds*, possibilitando a transferência intergeracional da riqueza natural sob a forma monetária; c) *Sovereign wealth funds*, como estratégia de diversificação de portfólio das reservas internacionais, buscando, inclusive, maior taxa de rentabilidade.

Cerca de 2/3 dos recursos dos fundos cambiais estão sob controle de países exportadores de petróleo e gás natural, os primeiros a adotarem esse tipo de estratégia já na década de 1970. É o caso, por exemplo, do Future Generation Fund do Kuwait, criado em 1953, ou do Abu Dhabi Investment Authority, criado pelos Emirados Árabes em 1976.

Em razão do caráter não renovável da fonte de riqueza constituída pelas jazidas minerais (petróleo, cobre ou gás natural), muitos países têm criado um tipo específico de fundo cambial, os *saving funds*. Uma elevada carga tributária sobre as atividades relacionadas a esses recursos e a posterior transferência para o fundo garantiria o direito de apropriação dessa riqueza, agora sob a forma de ativos financeiros, pelas gerações futuras.

Os fundos de estabilização também foram criados por países cujas economias são dependentes da evolução do mercado externo de alguns poucos produtos, sujeitos a choques, decorrentes, em grande medida, das oscilações de preço⁴. Esse é o caso das economias exportadoras de petróleo, como Emirados Árabes, Kuwait, Irã, Noruega, Rússia, Venezuela, entre outros

3 O Fundo Monetário Internacional (FMI, 2007: p.46) procurou alargar um pouco essa taxionomia. Segundo o FMI (2007: p.46), os fundos poderiam ser: a) fundos de estabilização (*stabilization funds*); b) fundos de poupança (*saving funds for future generations*); c) companhias de investimentos de reservas (*reserve investment corporations*) – fundos constituídos como instituições separadas para reduzir o custo de carregamento negativo de manter reservas ou para seguir políticas de investimento com elevado retorno; d) fundos para o desenvolvimento (*development funds*) – alocam recursos para financiamento de projetos socioeconômicos prioritários (infraestrutura ou desenvolvimento industrial) a fim de ampliar o potencial de crescimento; e) fundos de reserva para o sistema de aposentadoria (*contingente pension reserve funds*).

4 Como enfatiza Stiglitz (2008), os países em desenvolvimento apresentam uma menor capacidade de suportar variações em suas receitas de exportação, pois, diferente do que ocorre em economias desenvolvidas, não apresentam mecanismos estabilizadores, como sistemas progressivos de tributação, amplos esquemas de seguro-desemprego e de programas sociais.

países que, inclusive, têm sua dependência em relação a outras *commodities*, como o cobre no Chile (Mihaljek, 2005; Bergo, 2007 e Williams, 2007).

O caráter estabilizador desses fundos envolve diferentes aspectos que, juntos, buscam atenuar os efeitos cíclicos dos mercados das principais *commodities* sobre o restante da economia (doença holandesa). Assim, a operação desses fundos leva a uma maior estabilidade das receitas públicas, da taxa de câmbio e da liquidez doméstica.

De maneira geral, os fundos de estabilização recebem aportes periódicos de recursos provenientes dos impostos sobre as atividades relacionadas à *commodity* principal (petróleo, cobre, gás natural etc.). Dessa maneira, busca-se evitar a elevação excessiva dos gastos públicos financiados a partir das receitas adicionais obtidas com a fase expansionista do mercado internacional, o que levaria a déficits fiscais na fase contracionista do ciclo (Fasano, 2000).

Já os fundos de riqueza soberana ou *Sovereign Wealth Funds* (SWF) dizem respeito a estratégias mais arrojadas de administração das reservas cambiais. Esses fundos, que podem ou não fazer parte das reservas oficiais, possuem uma gestão própria, algumas vezes muito próxima da gestão de fundos de investimentos privados, buscando as alternativas de aplicação mais rentáveis disponíveis nas diferentes praças financeiras. A constituição desses fundos tem sido realizada por meio de transferências de parte das reservas oficiais existentes anteriormente. Ademais, com a valorização das *commodities*, os fundos de estabilização têm adotado gestão semelhante aos SWF, ampliando a variedade de ativos retidos em portfólio (USTD, 2007).

O uso dos recursos provenientes da exploração do recurso natural que se encontra em abundância mescla em alguma medida algumas dessas propostas e está condicionado ao estágio de desenvolvimento de cada país. Os países que já haviam se industrializado antes da descoberta de grandes jazidas de petróleo ou gás natural, como é o caso da Holanda e da Noruega, obtiveram um grau maior de sucesso na gestão desse choque de riqueza. Os países emergentes ou em transição, por seu turno, apresentam maiores dificuldades. A falta de instituições consolidadas e transparência dos processos colaboram para agravar a situação.

Apesar do ganho de importância desses fundos cambiais, eles não consistem na única forma institucional de gestão dos recursos provenientes da exploração de riquezas naturais. A transferência direta para o orçamento dos governos ou a criação de bancos (fundos) de desenvolvimento permitiu a implementação de projetos sociais ou de infraestrutura. Esse trabalho busca identificar como os países ricos em petróleo e gás natural utilizaram a renda proveniente de sua exploração.

Mecanismos de apropriação da renda do petróleo pelos governos

É frequente a existência de uma elevada carga fiscal sobre os setores de petróleo e de gás natural. Por se tratar de uma riqueza natural esgotável, a intervenção pública sobre o setor é justificada por tentar garantir que os frutos da exploração dessa riqueza possam ser transferidos às gerações futuras. Essa renda⁵ apropriada pelo setor público diz respeito, em tese, à parcela que excede ao lucro normal das empresas petrolíferas. Os anos 70 marcam o início de um processo de reafirmação da presença dos governos nesses setores.

A capacidade de apropriação dos recursos provenientes da exploração do petróleo pelos Estados Nacionais é definida em processos complexos de negociação com empresas privadas nacionais e estrangeiras e com outros governos, tanto de países concorrentes como de países demandantes. Essas negociações exigem a formulação e compatibilização de diferentes cenários para as tendências futuras do setor, envolvendo estimativas de preço, custo, capacidade de produção, tamanho das reservas e introdução de novas tecnologias. A frustração das expectativas de parte dos agentes leva a constantes pressões para reformulação dos termos dos contratos estabelecidos anteriormente. A elevação recente do preço do petróleo tornou evidente a regressividade dos sistemas de impostos sobre o setor adotados ao longo das décadas de 80 e 90, incentivando os governos nacionais a ampliarem a carga tributária sobre as atividades do petróleo. Contudo, as empresas têm intensificado suas queixas a respeito dos custos de produção crescentes, devido à expansão da demanda por bens e serviços específicos à extração e refino de petróleo, típica dos períodos de alta de preço do petróleo. Diante dessas pressões, a legislação e a tributação sobre o setor vêm passando por intensa alteração que deve, ao mesmo tempo, ampliar a participação do Estado e garantir a competitividade das empresas (Johnston, 2008).

Segundo Johnston (2008), as formas de apropriação da renda do petróleo podem ser divididas em três grupos: taxas (*royalties* e impostos), *Product Sharing Contracts* (PSC) e *Service Agreement*.

As taxas impostas pelos governos (impostos e *royalties*) são, na prática, uma parcela da renda das empresas que, teoricamente, deveria ser função da maturidade do *upstream* do país, riscos técnicos e econômicos do investimento e riscos institucionais. A carga tributária sobre o setor tende a ser maior quando as possibilidades de exploração são maiores e os riscos e

5 As chamadas “rendas do petróleo” consistem nas receitas superiores ao custo de extração do mineral e são apropriadas tanto pelo setor privado como pelo setor público.

os custos, menores; isto é, quando as atividades do setor já se encontram consolidadas. Estas taxas podem ser calculadas de diversas formas: sobre o volume produzido, sobre o lucro das empresas, sobre o volume e a variação do preço de mercado do petróleo, entre outros parâmetros. Existem diferentes formas de determinação do valor de *royalties* e de impostos, assim como diversos mecanismos de distribuição desta renda entre os órgãos da administração pública. A identificação das formas de cobranças destas taxas pelos governos e a sua distribuição à sociedade são bastante heterogêneas e sofrem diferentes influências das variações de preços e de volumes de produção.

Entre as taxas cobradas pelos governos, os *royalties* são os mais comuns. *Royalty* garante a apropriação de parte da renda gerada pela extração de petróleo ao proprietário da terra onde se localiza a jazida. Não consiste necessariamente em um imposto. Existem países em que a lei determina que a propriedade de todos os recursos encontrados no subsolo é do Estado. Assim, nesses casos, todos os *royalties* de extração de petróleo e gás natural são pagos ao setor público (geralmente é dividido entre administrações locais e o governo central). Entretanto, em outros casos, a legislação estabelece que os *royalties* devem ser pagos ao proprietário privado da terra. Dessa maneira, o *royalty* pode não ser uma forma de apropriação da renda do petróleo pelo governo, mas, sim, de divisão da renda do petróleo entre agentes privados. O *royalty* geralmente é cobrado sobre o preço de venda do petróleo e sobre a receita da empresa; sua porcentagem varia de acordo com os ciclos de preço do petróleo e é calculado de forma diferenciada para cada país e para cada campo de extração. Nos Estados Unidos, por exemplo, os *royalties* correspondem a 14% do preço de venda em extrações *offshore*.

As outras taxas cobradas incidem sobre a produção, a receita ou o lucro das empresas. Entre elas, incluem-se taxas ambientais e sociais que buscam financiar políticas que atenuem ou compensem os efeitos negativos da produção de petróleo, como a poluição ou o desmatamento.

Por meio de impostos que recaem sobre o lucro das empresas, o governo busca incentivar os investimentos mais rentáveis. O cálculo de rentabilidade de um projeto deve considerar a dedução desse tipo de imposto; dessa maneira, o governo impõe um patamar mínimo de retorno. A desvantagem desse mecanismo diz respeito ao acesso a informações corretas sobre as atividades das empresas. Uma sobreavaliação dos lucros poderia levar à definição de impostos proibitivos a novos projetos. Quando o poder público não possui um aparato administrativo capaz de acompanhar as atividades das empresas do setor, este mecanismo pode permitir grandes possibilidades de sonegação de impostos por meio da apresentação de receitas subestimadas ou de custos superestimados.

Outra maneira de apropriação pelo Estado são os impostos sobre a receita das empresas que, como dito anteriormente, é o método mais utilizado para cálculo de *royalties*. Trata-se de uma porcentagem fixa sobre cada unidade produzida que é vendida, independentemente do seu custo de produção. Esse tipo de taxaçaõ mostra-se mais simples do que aquele baseado no lucro, tanto no que diz respeito ao cálculo da alíquota como na forma de implementação e de fiscalizaçaõ. Os parâmetros a serem acompanhados são o volume produzido e um índice de preço de mercado acordado pelo governo. Uma vantagem adicional desse tipo de imposto é que ele permite que a arrecadaçaõ ocorra logo no início das operaçaõs das empresas, não tendo de esperar que se tornem lucrativas.

As duas principais desvantagens dos impostos sobre a receita das empresas residem no desincentivo a parte dos possíveis projetos e da regressividade do imposto em relação ao lucro. Estes mecanismos geram incentivos que podem ser perversos, sobretudo em relação aos campos maduros que tendem a ter custos menores e, assim, margens de lucro maiores que os campos novos. Geram, então, uma sobretaxação dos campos maduros e uma subtaxação dos campos novos e mais arriscados.

Muitos países produtores ajustaram o seu sistema de imposto para atuarem de forma progressiva em relação aos lucros e diminuïrem os problemas de regressividade dos impostos sobre receitas (impostos flexíveis). Os principais mecanismos usados para criar flexibilidade no sistema de impostos são os seguintes:

- Indicador simples: os impostos e/ou outras possíveis taxas são ponderados por um indicador de lucratividade baseado nas especificidades regionais e percepções da complexidade geológica ou operacional (*onshore* ou *offshore*, *offshore* de grande ou pequena profundidade, produção madura ou nova).
- Níveis de preços: o governo pode utilizar a variação de preços como uma forma de ponderar as alíquotas de acordo com a lucratividade. Há uma suposiçaõ de que a variação de preços está diretamente correlacionada à variação dos lucros.
- Índice de volume de produção: a arrecadaçaõ do governo pode ser uma função acumulativa ou diária de produção, refletindo uma correlaçãõ esperada entre o tamanho do campo de petróleo a ser explorado e a lucratividade do projeto. Existe uma hipótese de fortes ganhos de escala.

O principal problema desses mecanismos continua sendo a dificuldade de se criar *proxies* acuradas para a lucratividade das empresas. Até o presente, os índices criados, apesar de desempenharem um importante papel, ainda apresentam importantes falhas relevantes como estimadores dos lucros.

Uma opção que vem sendo utilizada é o uso da taxa de retorno de ações ou de participações em *joint-ventures*. Essas informações de conhecimento público funcionam como *proxy* do lucro obtido pelas empresas. A arrecadação do governo é, então, ajustada em função da taxa de retorno real da empresa. A vantagem deste sistema está baseada numa maior simplicidade do cálculo e na rapidez de obtenção da informação, permitindo que automaticamente sejam alterados os valores dos impostos governamentais.

Outras taxas cobradas pelos governos podem ser observadas como os bônus e as taxas ambientais. Estes bônus podem ser fixados pelo governo ou leiloados e dão direito à exploração de determinada jazida, sob regras previamente definidas. Podem ser pagos antes da concessão do campo ou ainda de acordo com a evolução dos resultados atingidos pelas empresas. Espera-se que o valor do bônus esteja relacionado à lucratividade esperada com a descoberta e/ou produção do petróleo. Problemas podem surgir “*ex post*” quando se descobre que o bônus estabelecido “*ex ante*” na realidade não corresponde aos níveis de produção e lucratividade esperados.

Em suma, quando falamos do sistema de taxaço da produção de petróleo e gás, geralmente estamos nos referindo a um grupo de mecanismos. Diferentes e numerosos instrumentos são utilizados para estabelecer a arrecadação do governo da renda petroleira, este grupo de mecanismos que chamamos de taxas e *royalties*.

Product Sharing Contract (PSC) é um contrato entre os governos, que detêm a propriedade dos recursos naturais, e as empresas encarregadas da exploração. Neste contrato estabelece-se a divisão entre esses dois agentes do volume físico de petróleo extraído, acompanhada de um acordo que encarrega a empresa da venda da parcela do petróleo de propriedade do governo. Este mecanismo é amplamente utilizado, pois permite que os governos, assumindo o risco de preço da operação, participem do mercado de petróleo, definindo diretamente a quantidade a ser comercializada ou mantida como reservas.

Por meio dos *Services Agreements* (SA) os governos contratam empresas para fazer serviços específicos. Assim, na teoria é o governo o proprietário de todo petróleo extraído, devendo pagar uma comissão às empresas encarregadas das atividades de exploração e comercializa-

ção. Na prática, muitos destes contratos acabam assemelhando-se aos PSC, pois o pagamento dessas comissões é geralmente feito por meio da entrega de parte da produção de petróleo.

Nos modelos de apropriação por meio de taxas (impostos e *royalties*⁶) e de PSC, o risco das operações é geralmente suportado pelas empresas, uma vez que são elas as responsáveis pela maior parte dos investimentos. No modelo de transação SA, são os governos os responsáveis pelos investimentos e as empresas operam como prestadoras de serviços. Logo, o risco do governo tende a ser maior e o das empresas, menor que nos dois modelos anteriores. Na prática, um único país pode adotar mais de um modelo, condicionando a escolha à localização da jazida (continental ou marítima), à profundidade da reserva ou à mudança de modelo com preservação dos contratos anteriores. O caso norueguês, por exemplo, associa a cobrança de impostos e *royalties* ao modelo de partilha da produção dos campos continentais por meio de um arranjo denominado State's Direct Financial Interest (SDFI) criado em 1985. Julgando que o setor privado nacional não tem robustez financeira e capacidade técnica suficientes para apresentar um desempenho adequado nas atividades de petróleo e gás natural, o Estado deve ocupar esse papel, envolvendo-se diretamente na realização de investimentos e arcando com os custos de produção de alguns campos de petróleo. Esse papel lhe confere o direito de apropriação de parte da produção física de dez campos continentais⁷ por meio dos SDFI. A comercialização da cota pública da produção é realizada pela StatoilHydro. A privatização parcial e abertura do capital dessa companhia em 2001 levou à criação da estatal Petoro⁸ que, a partir de então, deve fiscalizar a StatoilHydro naquilo que concerne às cotas públicas da produção, reportando-se ao Ministério de Petróleo e Energia.

A variação da renda governamental advinda da variação do preço do petróleo depende também dos diferentes mecanismos de apropriação da renda petrolífera. A receita pública está mais associada à evolução do preço do petróleo nos casos de SA e PSC, uma vez que o governo possui uma fração da produção física, podendo vendê-la a preços de mercado. No caso dos impostos e *royalties*, depende dos métodos de cálculo utilizados. Quanto mais esses métodos estiverem vinculados ao lucro das empresas ou diretamente ao preço da *commodity*, mais a receita do governo será condicionada pelo mercado de petróleo internacional.

6 No caso brasileiro, *royalties* são compensações financeiras devidas ao Estado sob a concessão para exploração de campos de petróleo e de gás natural e são distribuídos aos Estados e Municípios, ao Comando da Marinha, ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Fundo Especial administrado pelo Ministério da Fazenda, que repassa aos Estados e Municípios de acordo com os critérios definidos em legislação específica.

7 O arranjo SDFI está presente em 114 licenças de produção nos dez maiores campos de exploração: Troll, Ormen Lange, Åsgard, Heidrun, Snøhvit, Oseberg, Snorre, Gullfaks, Grane, Visund.

8 A companhia gere 90 licenças de produção e 18 participações em outras companhias do setor. Para maiores informações, ver Seção 3.2.

Experiência internacional: Noruega e América do Norte

Noruega

A gestão norueguesa dos recursos provenientes da exploração do petróleo é correntemente citada por ter conseguido evitar grande parte dos efeitos da doença holandesa. As primeiras descobertas importantes de reservas de petróleo datam do início da década de 1970, referindo-se aos campos de Tor, Ekofisk e Eldfisk, no Mar do Norte. Entretanto, foi somente a partir de 1975 que o volume de exploração tornou-se relevante. Desde então, as discussões a respeito de diferentes aspectos que envolvem a exploração, taxação e utilização dos recursos tornaram-se mais intensas.

A criação do fundo de estabilização foi o aspecto mais documentado no que diz respeito à gestão das rendas do petróleo na Noruega, servindo de modelo para outros grandes exportadores do produto em função de sua efetividade como instrumento de isolamento da economia. Entretanto, como destaca Larsen (2004), outros fatores também colaboraram na redução dos efeitos da doença holandesa na Noruega, como a centralização das negociações salariais, que se pautavam pela produtividade da indústria como um todo e não pela do setor petrolífero. Ademais, o setor público conseguiu fortalecer seu balanço patrimonial, reduzindo fortemente seu endividamento, o que facilitou a execução de uma política fiscal de caráter contra cíclico.

O governo também tem lançado mão de política industrial para incentivar o desenvolvimento tecnológico do país. Atualmente existem três instituições que operam a política industrial nacional, voltada para criar um ambiente propício à inovação tecnológica: *Innovation Norway*, *Industrial Development Corporation of Norway* (SIVA) e *Research Council of Norway*. *Innovation Norway* (ativos em 2006 de US\$2,84 bilhões⁹) foi criada em janeiro de 2004 a partir da fusão de quatro outras organizações (*Norwegian Industrial and Regional Development Fund* – SND, *Norwegian Trade Council*, *Norwegian Tourist Board* e *Government Consultative Office for Inventors* – SVO). Sua principal função é dar suporte a pequenas e médias empresas, encorajar o desenvolvimento de novos produtos e a internacionalização das empresas nacionais. Suas ações focam os setores em que o país apresenta vantagens competitivas, como setor energético, naval, pesqueiro etc. Entre suas atividades, estão o financiamento de projetos

9 18,2 bilhões de Kronas convertidos à taxa média de câmbio em 2006 (NOK 6,4179/US\$ 1); disponível em www.norges-bank.no.

(empréstimos, garantias, participações de capital) subsidiados ou não, consultoria, criação de *networks* e promoção internacional das empresas norueguesas.

A SIVA (ativos de US\$102,84 milhões em 2006¹⁰) foi criada em 1968 com objetivo de incentivar a formação de clusters industriais regionais por meio da compra de participações de companhias (ou funcionando como incubadora) e de projetos em infraestrutura e centros de inovação, colaborando com o desenvolvimento econômico de regiões remotas.

O principal objetivo do *Research Council* é fornecer *research support* aos projetos de investimento avaliados como estratégicos em função do potencial de criação de valor, considerando as atividades de maior vantagem competitiva da Noruega. As grandes áreas de concentração da instituição são: nanotecnologia, genoma, petróleo, energia renovável, mudança climática e aquicultura. O orçamento da instituição foi estipulado em US\$ 1,11 bilhão¹¹ para 2008, provenientes em grande parte do Ministério da Educação e Pesquisa (21,8%) e do Ministério do Comércio e da Indústria (20,3%).

Em 1990, o Parlamento norueguês (*Storting*) criou, a partir das receitas obtidas com a exportação de petróleo, um fundo de reservas, o *Government Petroleum Fund*¹², que era controlado pelo Ministério das Finanças e cujas operações eram dirigidas por um setor específico do Banco Central. Em 2006, o fundo foi renomeado de *Government Pension Fund – Global* (GPF-G). A despeito da alteração no nome, os objetivos do fundo não foram alterados (Gronvik, 2006). O GPF-G compõe, juntamente com o *Government Pension Fund – Norway*¹³ (GPF-N), um fundo ainda mais amplo que lhes dá nome, o *Government Pension Fund* (GPF), cujo objetivo é facilitar a formação de poupança pelo setor público, necessária para, no futuro, fazer frente à rápida expansão dos gastos com seguridade social (pensões e aposentadorias)¹⁴, assim como garantir a gestão de longo prazo das receitas provenientes do petróleo. Os ativos do *Government Pension Fund* chegaram a US\$ 382,2 bilhões em março de 2008. Os objetivos do *Government Pension Fund – Global* são três:

1. Proteger a política fiscal e monetária de desdobramentos das oscilações do preço do petróleo (meta de estabilidade);

10 660 milhões de Kronas, convertidos pela taxa de câmbio média de 2006. Ver Nota 32.

11 5,7 bilhões de Kronas, convertidos à taxa de câmbio média do mês de março de 2008 (NOK 5,13/US\$ 1); disponível em www.norges-bank.no.

12 Por meio do Act on the Government Petroleum Fund, N. 36, de 22 de junho de 1990.

13 O GPF-N substituiu o *National Insurance Scheme Fund* e é gerido pelo Folketrygdfondet.

14 Como afirma Gronvik (2006), não existe nenhuma vinculação legal entre os recursos do fundo e o pagamento de pensões; a alteração de nome teve por objetivo indicar à sociedade norueguesa que os recursos acumulados nesses fundos fazem parte de um direito da coletividade e não será gasto pelo governo.

2. Transformar recursos naturais de ativos reais em ativos financeiros, a fim de permitir que as gerações futuras pudessem ser beneficiadas (meta intergeracional);
3. Evitar a apreciação cambial e o demasiado aquecimento da demanda interna, com possíveis repercussões nos preços internos (meta de competitividade) (Gutierrez, 2005).

O fundo é capitalizado a partir das receitas fiscais da exploração do petróleo. Os instrumentos utilizados pelo governo são taxas, a rentabilidade proveniente da propriedade e licenciamento das reservas de petróleo e gás natural apropriadas por meio do *State's Direct Financial Interest* (SDFI)¹⁵, dividendos, taxas sobre emissão de CO₂ (introduzidas em 1991) e *royalties*. As taxas e os retornos da SDFI são as fontes mais relevantes, sendo responsáveis por cerca de 95% do fluxo de captação. O sistema de taxação sobre o petróleo recai sobre as receitas líquidas, sendo dedutíveis alguns gastos com investimentos.

A gestão operacional do *Government Pension Fund – Global* é realizada pelo Banco Central da Noruega, a partir de um departamento específico, o *Norges Bank Investment Management* (NBIM). Entretanto, é o Ministério das Finanças quem determina os objetivos estratégicos a serem seguidos e supervisiona a gestão dos operadores.

A divisão de responsabilidades em relação ao *Government Pension Fund – Global* é bastante clara. O Ministério das Finanças é responsável pela alocação estratégica dos recursos, define o portfólio *benchmark*, estabelece limites dos desvios com relação a esse *benchmark* e reporta os resultados obtidos pelo fundo ao Parlamento norueguês. Já o NBIM é responsável pela gestão do portfólio, pela exposição a riscos e pelos custos de transação. Assim, o Ministério das Finanças estabelece um portfólio (*benchmark*), a partir do qual o NBIM buscará obter a maior rentabilidade possível para níveis de risco semelhantes.

As aplicações dos recursos do fundo, realizadas nos mercados internacionais em sua totalidade, devem partir do portfólio estabelecido pelo Ministério e consistem em títulos de renda fixa e em ações, em proporções de 60% e 40% respectivamente a partir de 2006. Os ativos de renda fixa devem ser compostos por 60% de títulos emitidos por países europeus, 35% de americanos e africanos e 5% de países da Ásia ou Oceania. No que diz respeito às

15 O Estado norueguês se responsabiliza diretamente por parte dos investimentos e dos custos de alguns campos de exploração e de sistemas de transporte. A propriedade desses ativos é garantida por meio de um arranjo especial, o SDFI criado em 1985. O portfólio é gerido pela Petoro S.A. desde 2001, quando a estatal Statoil (antiga gestora) teve seu capital aberto. A Petoro tem a função de maximizar o valor dos ativos da SDFI por ela administrados (licenças sobre cerca de 1/3 das reservas de petróleo e mais de 1/4 da produção de petróleo e gás natural). Para maiores informações, acessar <http://www.petoro.no/eng/>.

equities, as proporções são 50% para ações negociadas em Bolsas da Europa, 35% da América e África e 15% da Ásia e Oceania.

Os ativos adquiridos são compostos por ações de 27 países pertencentes ao FTSE Equity Index e por títulos de 21 países incluídos no Lehman Brothers Global Aggregate Bond Index. Ao longo do tempo da aplicação, entretanto, a evolução dos preços dos ativos pode e, geralmente, leva a uma composição diferente do portfólio do fundo, a que se deve seguir uma recomposição da carteira de maneira a aproximá-la do *benchmark*. Para facilitar (e reduzir o custo) dessas operações, o Ministério das Finanças estabeleceu transferências mensais, a partir de 2002, de recursos, permitindo que os limites de aplicação estabelecidos sejam alcançados sem que aplicações sejam liquidadas, isto é, o ajuste é feito na margem, não no estoque. A injeção de capital por parte do Tesouro provém do superávit fiscal obtido (considerando a receita dos impostos sobre petróleo), assim como do rendimento do Estado com exploração do petróleo. Desde sua criação, o ano em que houve maior volume de transferência para o fundo foi em 2001, com US\$ 28,6 bilhões.

A supervisão e avaliação do Ministério dão-se por meio do acompanhamento do desvio padrão da diferença entre o retorno anual do portfólio efetivo e o retorno anual do portfólio que funciona como *benchmark* (*tracking error*). Foi estabelecido um *tracking error* esperado de até 1,5 ponto percentual, buscando, dessa maneira, limitar os riscos assumidos pela gestão do fundo. A rentabilidade ou prejuízo da carteira total do *Government Pension Fund – Global* deve ficar contido do intervalo de +/- 1,5 ponto percentual em relação ao rendimento do *benchmark*.

Vale destacar ainda que parte dos recursos do fundo não é administrada diretamente pelo NBIM, mas repassada a gestores privados. Em 2006, 78% dos ativos eram geridos pelo próprio *Norges Bank Investment Management* (*internal management*) e os 22% restantes por corretoras e bancos privados (*external managements*). Essa alocação advém da convicção do Banco Central de que existem melhores condições de se obter rentabilidade mais elevada quando um grupo maior de gestores pode tomar decisões de aplicação de forma independente uns dos outros (NBIM, 2006). Ao final de 2006, o fundo contava com 28 *equity managers* no exterior com 45 *mandates managed assets*, o equivalente a US\$ 42,22 bilhões e 22 *fixed income managers* no exterior com 35 *mandates managed*, com ativos totalizando US\$ 19,63 bilhões.

O fundo recebe a totalidade das receitas públicas com origem nas atividades de petróleo e gás; entretanto, deve financiar o déficit do orçamento não-petróleo, isto é, a diferença entre as receitas advindas de impostos não relacionados às atividades petrolíferas e os gastos públicos. Assim, recursos só são incorporados ao patrimônio do fundo em caso de superávits

orçamentários, vale dizer, quando as receitas relacionadas a petróleo mais aquelas com outras origens conseguem superar o volume de gastos públicos.

Em março de 2001, as transferências do fundo ao orçamento público passaram a seguir diretrizes públicas, objetivando aumentar a transparência das operações. A principal medida foi limitar as transferências anuais para o orçamento público em 4% do patrimônio do fundo. Essa taxa representa o retorno real esperado anualmente sobre seus ativos, o que conservaria, como discutido anteriormente, o valor do estoque de riqueza para as gerações futuras.

Entretanto, o limite de 4% possui alguma flexibilidade. As transferências devem ser capazes de financiar a política fiscal anticíclica em momentos de recessão ou desaceleração econômica. Em 2005, por exemplo, as transferências totalizaram 6%. Dessa maneira, o limite estabelecido pela legislação deve ser atingido, na verdade, em média, ao longo do tempo. Taxas mais elevadas de transferências, se não forem incompatíveis com o objetivo de *saving fund* do *Government Pension Fund – Global*, isto é, se acompanharem a expectativa de retorno do fundo, não devem minar a credibilidade do arranjo institucional criado para regular as relações com a política fiscal e ao mesmo tempo garantir maior capacidade de atuação como fundo de estabilização (Gjedrem, 2005 e Eriksen, 2006).

Ademais, a decisão do volume da retirada anual do fundo está condicionada a outros fatores, como a estabilização da taxa de câmbio ou a tentativa de impedir apreciação da taxa, ainda que o regime vigente seja de câmbio flutuante, em função do impacto sobre competitividade dos demais setores da economia norueguesa que não os relacionados ao petróleo.

Apesar da existência do fundo, a forte valorização do petróleo acabou apreciando a taxa nominal de câmbio. Gjedrem (2005) afirma, no entanto, que a taxa de câmbio nominal não necessariamente tem acompanhado o preço de petróleo em todos os períodos.

A diversificação produtiva do país mostra-se ainda limitada, ainda que se tenha incentivado o desenvolvimento de outras atividades ao longo da cadeia produtiva do petróleo e do gás natural. A presença de reservas sob grande profundidade no Mar do Norte colaborou para que a extração desse recurso natural fosse acompanhada de desenvolvimento tecnológico, transformando empresas norueguesas em consultoras internacionais desse tipo de operação.

Em síntese, os recursos obtidos a partir da exploração do petróleo e do gás natural foram direcionados para três fins: reinversão, financiamento do déficit público não-petróleo e formação de um fundo de estabilização. Os investimentos na própria atividade dizem respeito tanto

a partes da renda apropriada pela iniciativa privada como pelo Estado a partir de impostos; vale lembrar a presença de importantes empresas de controle estatal em atividades vinculadas ao setor, como a Statoil, Nork Hydro¹⁶ e Gassco¹⁷. Até 1995, quando o *Petroleum Fund* recebeu seus primeiros aportes, as receitas públicas não reinvestidas no setor de petróleo e gás eram incorporadas em sua integralidade no orçamento público, de maneira a financiar gastos correntes, investimentos e pagamento de dívida anteriormente contraída. Após essa data, à medida que a produção norueguesa avançava e o preço internacional recuperava-se, essas receitas passaram a suplantar a necessidade de financiamento do gasto público. A partir de 2001, como já mencionado, foi estabelecida uma regra (ainda que flexível) para o financiamento de déficit público com as receitas obtidas com a taxação das atividades de petróleo e gás. Os recursos acumulados no fundo de estabilização norueguês não apresentam finalidade predeterminada, a não ser aquilo que consiste nas diretrizes de investimento. Contudo, a alteração de nome para *Government Pension Fund – Global*, em 2006, pode indicar que esses recursos poderão ser transferidos à população por meio de aposentadorias e pensões no futuro, colaborando, inclusive, com o equilíbrio do sistema previdenciário do país.

A América do Norte: os casos do Alaska (EUA) e de Alberta (Canadá)

Tanto o estado do Alaska, nos EUA, como a província de Alberta, no Canadá, em meados da década de 70, buscaram evitar o comportamento cíclico das receitas públicas por meio da criação de fundos (*Alaska Permanent Fund* e *Alberta Heritage Fund*), condicionados pela elevação do preço do petróleo no mercado internacional. Em paralelo ao caráter estabilizador, esses fundos também assumiram a função de garantir que as gerações futuras de cada uma das regiões pudessem usufruir dos benefícios provenientes da existência de importantes reservas de petróleo e gás natural. Para a obtenção desse objetivo, entretanto, adotaram estratégias substancialmente diferentes. Enquanto o *Alaska* privilegiou a acumulação financeira de seu fundo a partir de aplicações de portfólio no mercado financeiro

16 A exploração do petróleo era realizada por duas companhias de controle estatal, a Norwegian State Oil Company – Statoil (criada em 1972) e a Norsk Hydro (criada em 1905 e atuante no setor de petróleo desde final dos anos 1960), cujos conselhos de administração, em dezembro de 2006, recomendaram aos acionistas a fusão das duas companhias. A partir de outubro de 2007 a companhia resultante da fusão passou a se denominar StatoilHydro. A empresa privada que atuava no setor, a Saga, foi adquirida pela Hydro em 1999. Ambas as companhias têm atuação em diferentes países, especialmente na Europa, e estão listadas na Bolsa de Estocolmo (ver <http://www.statoilhydro.com/en/Pages/default.aspx>).

17 A Gassco foi estabelecida em maio de 2001 com o objetivo de concentrar a gestão e o investimento em infraestrutura de transporte de gás natural que antes eram realizados por diferentes empresas. A empresa tem todo seu capital em posse do Estado norueguês (ver <http://www.gassco.no/sw3044.asp>).

internacional, *Alberta* decidiu promover um conjunto de políticas voltadas para a diversificação e o bem-estar de sua população.

A obtenção de uma receita quase nove vezes maior que o orçamento anual do Estado do Alaska, em 1969, a partir da venda da concessão do direito de exploração de campos de petróleo, deu início às discussões a respeito da finalidade desses recursos. Desde essa época, foi lançada a ideia da constituição de um fundo de maneira a garantir o direito das gerações futuras usufruírem dessa riqueza. Contudo, o reconhecimento da precariedade da infraestrutura da região levou a investimentos em saneamento, construção de rodovias, aeroportos e escolas e da constituição de sistema de distribuição de água. Os cerca de US\$ 900 milhões obtidos com a concessão foram gastos nesses empreendimentos. A rapidez com que esses recursos esgotaram-se deu força política para os defensores da criação de um fundo, que se impuseram nos anos subsequentes, quando a receita do petróleo voltou a crescer devido à elevação de seu preço internacional a partir de 1973.

O *Alaska Permanent Fund* (APF) foi finalmente estabelecido em 1976, por meio de emenda constitucional¹⁸, tendo por objetivo a transferência intergeracional de riqueza. Em 1980, foi criada a *Alaska Permanent Fund Corporation* (APFC), que passou a gerir os recursos do fundo, sob dois parâmetros: preservar seu patrimônio e maximizar os rendimentos sobre esses recursos.

Os recursos administrados pela *Alaska Permanent Fund Corporation* são constituídos de duas partes, referentes ao principal, isto é, ao montante acumulado a partir das transferências do Estado para o fundo e à *Realized Earning Account*, que contabiliza a massa de recursos proveniente do rendimento das aplicações do capital. A primeira parte, também conhecida como *Reserved Assets*, não pode ser gasta e deve ser aplicada de acordo com as diretrizes definidas pelo conselho da APFC. A segunda parte, os rendimentos, tem uso mais flexível. Uma parcela deve ser distribuída, anualmente, como dividendo para os habitantes do Alaska, por meio do *Permanent Fund Dividend Division*, que administra o programa de distribuição desses recursos. O excedente pode ser usado conforme definição do poder legislativo do estado que, inclusive, pode decidir reinvesti-lo no fundo.

O programa de dividendos foi criado em 1982, com intuito de estimular o interesse dos cidadãos na preservação dos recursos. Desde a criação desse fundo, 42% dos rendimentos foram gastos com o pagamento de dividendos e o restante foi retido no fundo como reinvestimento.

18 A Constituição do Alaska proíbe a vinculação de recursos públicos para objetivos específicos, é por isso que foi necessária uma emenda constitucional para que o fundo fosse criado, uma vez que consta de sua estrutura uma definição do uso de seus recursos.

Em 1999, por exemplo, todo cidadão¹⁹ residente no Alaska recebeu US\$ 1.770 por meio do programa de dividendos. Em 2007, US\$ 1.654. Essas transferências têm assumido papel importante no rendimento anual de alguns setores da sociedade, especialmente nas zonas rurais (Rasmuson, 1993 e Fasano, 2000).

Criado também em 1976, o Alberta Heritage Fund possui quatro objetivos: (1) transferência intergeracional de riqueza; (2) constituir-se em mecanismo de alavancagem do gasto público alternativo ao endividamento junto aos agentes privados; (3) melhorar a qualidade de vida dos habitantes da província e (4) promover maior estabilidade da economia regional por meio de sua diversificação produtiva. Com o tempo, alguns desses objetivos perderam importância frente aos demais (Warran & Keddie, 2002).

Inicialmente, o fundo foi dividido em três departamentos: *Canada Investment Division* (CDI), limitado a 20% do capital do fundo; *Capital Projects Division* (CPD), também limitado a 20%, e *Alberta Investment Division* (AID), cujos investimentos não estavam limitados.

A intensificação do movimento separatista no Quebec, em 1976, elevou o prêmio de risco exigido pelos credores privados do governo canadense em todas as suas esferas. O AHF, então, como parte da intenção do governo de Alberta de ampliar a atuação do fundo a todo o país, passou a realizar empréstimos para as regiões mais pobres do Canadá por meio da *Canada Investment Division*. A taxa de juros exigida nessas operações foi definida como sendo a menor taxa paga por uma instância pública, no caso, à taxa que a Ontario Hydro²⁰ conseguia financiar-se. O primeiro empréstimo entre províncias foi realizado em 1977 a Newfoundland. Até 1982, o fundo realizou 33 operações, somando 1,9 bilhão de dólares canadenses. A partir de então nenhum outro empréstimo dessa natureza foi concedido.

O objetivo da *Capital Projects Division* era ampliar o bem-estar socioeconômico da população residente na província. Em razão da natureza de seu objetivo, a eficácia das ações do departamento não deveria ser avaliada apenas por critérios financeiros. O financiamento dos projetos dessa divisão deveria obter aprovação do órgão legislativo de Alberta e eram considerados à margem do orçamento público. Uns dos projetos de maior envergadura estavam

19 Para ser elegível, o cidadão deve ter residido no estado ao longo de todo o ano de referência de distribuição dos dividendos.

20 Empresa do setor de energia criada em 1974 pelo governo de Ontario. Em abril de 1999 a Ontario Hydro foi reestruturada e dividida em três companhias: Ontario Power Generation, The Ontario Hydro Services Company e Independent Market Operator. Essas novas companhias passaram a ter ações negociadas em bolsa e a estarem submetidas ao Ontario's Business Corporations Act, como qualquer outra corporação. Em maio de 2000, a Ontario Hydro Services Company foi renomeada de Hydro One Inc., uma *holding* que reúne outras cinco empresas do setor (Ver <http://www.hydroone.com/en/>).

vinculados à área de saúde. Em 1980 uma transferência de 300 milhões de dólares canadenses criou a *Alberta Heritage Foundation for Medical Research*, cujos rendimentos vêm financiando a pesquisa médica, assim como o treinamento de profissionais da área²¹.

Outros projetos em infraestrutura também foram realizados, especialmente na agricultura, com a criação de sistemas de irrigação e transporte. Também foram realizados investimentos em terminais aeroviários e portuários, na criação de parques e reservas naturais (Kananaskis Country Park e parques urbanos em Calgary e Edmonton) e em pesquisa e desenvolvimento na área de energia²² (Warrack, 2008).

Alberta Investment Division foi criada para estimular a diversificação da economia de Alberta e, por consequência, reduzir a influência do ciclo dos negócios do petróleo, por meio do financiamento e da compra de participações em empresas e projetos (*equity investments*). Suas operações estiveram voltadas especialmente para o conjunto de empresas públicas canadenses (*Crown corporations*), sendo que, entre os maiores investimentos, incluem-se aqueles realizados no Alberta Mortgage and Housing Corporation, Alberta Agricultural Development Corporation, Alberta Municipal Financing Corporation e Alberta Government Telephones²³. O papel da AID permitiu que o governo financiasse suas empresas sem ter de lançar mão de endividamento junto aos mercados financeiros, podendo inclusive socorrer companhias em dificuldades²⁴.

Ao longo dos sete primeiros anos de existência, cerca de 30% das receitas da província obtidas a partir de recursos não-renováveis (em sua maioria, petróleo e gás natural) foram alocados no fundo, além do aporte inicial de 1,5 bilhão de dólares canadenses. Entre 1984 e 1987 essa proporção reduziu-se a 15%; a partir de então, em função da queda do preço do petróleo, os aportes foram suspensos. O valor total transferido nesses 10 anos chegou a cerca de 12 bilhões de dólares canadenses ao todo. O rendimento dos investimentos realizados inicialmente ficava retido no fundo para reinversão até 1987, quando passou a ser canalizado ao orçamento público em sua integralidade. Em termos absolutos seu patrimônio sofreu reduções em função dos aportes em projetos, tais como os de irrigação, de pesquisa e a construção de parques

21 O governo realizou mais um aporte de 200 milhões de dólares canadenses em 2006, a primeira das transferências que devem somar 500 milhões de dólares canadenses em três anos (ver <http://www.ahfmr.ab.ca>).

22 Atualmente, os projetos criados a partir da CPD não são contabilizados no Alberta Heritage Savings Trust Fund (AHSTF).

23 Foi privatizada em 1990, sob o nome de TELUS.

24 Recursos sob a gestão da AID foram utilizados para socorrer o megaprojeto de Syncrude Oil Sands em 1977, que anos depois demonstrou desempenho satisfatório, em grande medida devido à política de preços elevados implementada pela OPEP nos anos 1980. Essa foi uma das poucas vezes que, sob decisão do governo, o fundo foi utilizado para socorrer empresas em problemas financeiros. A participação de 10% no projeto que custou à AID US\$ 180 milhões foi vendido por US\$ 352 milhões em 1995 (Warrack, 2008).

e hospitais. Essa modalidade de gasto cessou desde 1995. A partir de então, o valor do fundo tem ficado em torno de 12 bilhões de dólares canadenses, caindo para cerca de 11 bilhões em 2002 e recuperando em 2005 e 2006 em função de novos depósitos realizados pelo governo de Alberta. Em 2007, o capital do fundo chegou a 15,02 bilhões de dólares canadenses²⁵.

Em janeiro de 1997, o fundo passou por uma reestruturação²⁶. Foi dividido em duas partes: *Transition Portfólio* e *Endowment Portfólio*, sendo que o primeiro tem caráter provisório e reúne os antigos ativos do fundo. Um mínimo de 1,2 bilhão de dólares canadenses de ativos deve ser transferido anualmente do primeiro para o segundo portfólio. As novas diretrizes de aplicação dos recursos do fundo o aproximaram da estratégia adotada pelo Alaska; um mínimo de 35% e um máximo de 65% do *Endowment Portfolio* deve ser aplicado tanto em títulos de renda fixa como em ações. O rendimento obtido pelo fundo deve cobrir as perdas com a inflação e o excedente transferido ao governo da província. Assim, com a reforma, o fundo deixa de privilegiar políticas de desenvolvimento para garantir maior acumulação financeira interna.

No que diz respeito à arrecadação tributária, ambas as regiões revisaram regras de taxaçoão diante da mudança recente de patamar do preço do petróleo e do gás natural. Buscaram também criar incentivos ao investimento no setor a partir da criação de impostos de caráter mais progressivo. Adicionalmente aos impostos federais, aos royalties e ao imposto de renda, o governo do Alaska criou em 2007 um imposto sobre os lucros das empresas do setor de petróleo e gás natural. A alíquota foi definida em 22,5%, devendo ser elevada em 0,25 pontos percentuais a cada dólar adicional do preço do petróleo acima de US\$ 40/barril. Uma revisão desses parâmetros foi feita em meados de 2007, quando a alíquota foi elevada para 25% e o preço de referência do barril de petróleo reduzido para US\$ 30, a partir do qual a alíquota deve ser elevada em 0,4 pontos percentuais por dólar adicional (Johnston, 2008).

25 Cerca de US\$ 13,99 bilhões, convertidos à taxa de câmbio média de 2007 de 1,074 CAN/US\$.

26 Além da mudança de objetivos, foi criada o Oversight Committee composto de membros da Assembléia Legislativa de Alberta e o Operations Committee, que conta com a presença de agentes privados.

Referências bibliográficas

- ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION (2008). Wealth Management: sovereign and permanent funds around the world. Trustees' Papers, vol. nº 8.
- ARAGÃO, A. P. (2005) Estimativa da contribuição do setor petróleo ao Produto Interno do Brasil: 1955/2004. Nota Técnica ANP, n. 20. Disponível em http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_020_2005.pdf
- AUTY, R.M. (1990) *Resource-based industrialization: sowing the oil in eight developing countries*. Oxford University Press, New York.
- AUTY, R. M. (1988) The Economic Stimulus from Resource-Based Industry in Developing Countries: Saudi Arabia and Bahrain. *Economic Geography*, Vol. 64, No. 3, Jul., pp. 209-225. Clark University
- BANCO MUNDIAL (2005) Middle East and North Africa Economic Developments and Prospects 2005: Oil booms and revenue management.
- BANCO MUNDIAL (2006) Middle East and North Africa Economic Developments and Prospects 2006: Financial markets in a new age of oil.
- BANCO MUNDIAL (2007). Russian Economic Report. World Bank in Russia, Economic Management and Policy Unit, nº 15, nov.
- BANCO MUNDIAL (2008). Project Information Document: Public-private partnership development project. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/02/22/000076092_20080226130032/Rendered/INDEX/Project0Inform1ept0Stage1012FEB2008.txt.
- BOER, K. & TURNER, J. M. (2007) Beyond Oil: Reappraising the Gulf States. The McKinsey Quarterly, 31 January 2007.
- BERMAN, M. (2006) Changing Alaska's Oil and Gas Production Taxes: Issues and Consequences. Apresentação ao International Association for Energy Economics, 20 de abril.
- BRITISH PETROLEUM. BP Statistical Review of World Energy 2007. Disponível em: <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6848&contentId=7033471>. Acesso em: 02 abr. 2008.
- CHATELUS, M. & SCHEMEIL, Y. (1984). Towards a New political economy of State Industrialization in the Arab Middle East. *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 16, No. 2, May, pp. 251-265. Cambridge University Press.
- CORDEN. W.M. & NEARY, J.P. (1982). Booming sector and Dutch disease economics: a survey. *Economic Journal*, Vol.92.
- ERIKSEN, T. (2006) The Norwegian petroleum sector and the Government Pension Fund – Global, Secretary General of Ministry of Finance, June 2006. Disponível em <http://>

- www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/The_Norwegian_Petroleum_Sector_te.pdf. Acesso em 10 de junho de 2007.
- EVANS-PRITCHARD, A. (2008). Russian economy succumbs to the oil curse. *Telegraph*, fev. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/money/main.jhtml?xml=/money/2008/02/04/ccview104.xml>
- FASANO, U. (2000) Review of the experience with oil stabilization and savings funds in selected countries. IMF Working Paper, n. 112. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Disponível em – <http://www.imf.org>.
- FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL (2007). *Global Financial Stability Report*, September 2007, Annex 1.2. Sovereign Wealth Funds. Washington, D.C., p.45-51. Disponível em – <http://www.imf.org>.
- FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL (2008a). The Role of Policies to Foster Oil Sector Investment in a Global Context. 11th Energy Forum/ 3rd International Energy Business Forum. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2008/042108.htm>
- FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL (2008b). Kuwait: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation. IMF Contry Report n. 08/191, jun.
- GALLUP, J. L., SACHS, J. D. e MELLINGER, A. D. (1999) Geography and economic development. *International Regional Sciences Review* n. 22(2).
- GELB, A. H. (1988) *Windfall Gains: blessing or curse?* Oxford University Press, New York.
- GELB, A., (2002) Presentation at Oil, Gas, Mining and Chemicals Department of the WBG and ESMAP Workshop on Petroleum Revenue Management, Washington, DC, October 23-24.
- GIEVE, J. (2008) Sovereign wealth funds and global imbalances. Speech by the Deputy Governor of the Bank of England to the Sovereign Wealth Management Conference, London, March 14th 2008 (BIS Review, n.31/2008). Disponível em – <http://www.bis.org>.
- GJEDREM, S. (2005) Petroleum and the Norwegian economy. ABN Amro's Nordic Energy Conference, August 2005. Disponível em: http://www.norges-bank.no/Pages/Article___18130.aspx.
- GRONVIK, G. (2006) The pension reform in Norway: a useful step, but more funding could be beneficial. Staff Memo, n. 05.
- GUTIERREZ, C. J. (2005) La política de hidrocarburos de Noruega: es un ejemplo para Bolivia? Disponível em <http://www.ecoport.net/content/view/full/49765>. Acesso em 10 de junho de 2007.
- GYLFASSON, T.; HERBERTSSON, T. T. e ZOEGA, G. (1999) A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth. *Macroeconomic Dynamics*, n. 3, jun..

- HALLACK, M. (2007) Mecanismos de governança do comércio de Gas entre Brasil e Bolívia. IE/UFRJ Dissertação de Mestrado.
- HARPER, F. (1999) BP prediction accuracy in prospect assessment: a 15-year retrospective. Birmingham: AAPG International Conference Paper.
- JOHNSTON, D. (2008) Changing fiscal landscape. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 1, n. 1.
- KERN, S. (2007). Sovereign wealth funds: state investments on the rise. *Deutsche Bank Research*, September 10th 2007. Disponível em: <http://www.dbresearch.com>.
- LARSEN, E. R. (2004) Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught up with and Forged ahead of Its Neighbors. Statistics Norway, Discussion Papers n. 377, maio.
- LEDYAEVA, S. (2006) Oil Industry in Russia. University of Joensuu. Disponível em: http://www.joensuu.fi/taloustieteet/ktt/kurssit/EconTran-2006/Lecture5_p2.pdf
- McPHERSON, C. P. (1996) Policy Reform in Russia's Oil Sector. Finance & Development, Banco Mundial, jun.
- MIHALJEK, D. (2005) Local Complications of Global Economic Integration: privatisation receipts and volatile export earnings. BIS Papers n° 23, part 5. Disponível em: <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap23d.pdf>
- MONAGHAN, A. (2005) Russian Oil and EU Energy Security. Conflict Studies Research Centre, Russian Series, 05/65, nov.
- OCDE (2007) Economic Survey of Norway. Policy Brief, jan. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/55/38001508.pdf>
- OCDE (2006). Economic Survey of the Russian Federation 2006. Chapter 2: Ensuring sound macroeconomic management. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/russia>.
- OOMES, N. & KALCHEVA, K. (2007) Diagnosing Dutch Disease: Does Russia Have the Symptoms? IMF Working Paper, Middle East and Central Asia Department, n.102, abr.
- OWEN, D. (2002) Russia: Revenue Management without an Oil Fund. Fundo Monetário Internacional, Washington DC, out.
- PARK, J. J. (2007) Presentation to Alberta Royalty Review Panel. 14 de maio de 2007.
- PARRA, F. (2005) Oil Politics: a modern History of Petroleum. Nova York: Tauris & Co. Ltd.
- PEREIRA, E. A. (2007) “Doença Holandesa”, “Maldição dos Recursos” e Falha no Desenvolvimento Econômico: Há Indicações? Artigo apresentado no 4º Fórum de Economia da Escola de Economia de São Paulo – FGV. Disponível em: http://www.eesp.fgv.br/preview/papers/Edgard_Pereira.pdf.
- POSTALI, F. A. S. (2002) Relações entre governo e investidores na indústria do petróleo no Brasil: algumas considerações. *Revista do BNDES*, v. 9, n. 17, Rio de Janeiro, junho.

- PRIME-TASS (2008) Kudrin sees 5-10% of National Welfare Fund invested in Russian mkts. Disponível em: <http://www.prime-tass.com/news/show.asp?topicid=68&id=436521>
- RODRIK, D. (1995). Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich, *Economic Policy*, 20, pp. 53-97.
- RODRIK, D. (1997). The 'Paradoxes' of the Successful State, *European Economic Review*, 41, pp. 411- 442.
- ROSE, P. (2001) Risk analysis and management of petroleum exploration ventures. American Association of Petroleum Geologists Methods in Exploration Series, n. 12.
- SACHS, J. D. & WARNER, A. M. (1997) Sources of slow growth in African economies. *Journal of African Economies*, n. 6(3).
- SACHS, J. D. & WARNER, A. M. (1995). Economic reform and the process of global integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, n.1, pp. 1-118.
- SACHS, J. D. & WARNER, A. M. (1999). Natural resource intensity and economic growth. In MAYER, Jörg; CHAMBERS, Brian & FAROOQ, Ayisha (Org.). *Development policies in natural resource economies*, Cap. 2. Edward Elgar, Cheltenham, UK, e Northampton, Massachusetts.
- SACHS, J. D. & WARNER, A. M. (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review*, n. 45, p. 827-838.
- SOVEREIGN WEALTH FUND INSTITUTE (2008). National Welfare Fund: Russian Federation. Disponível em: <http://www.swfinstitute.org/fund/russia.php>
- STIGLITZ, J. E. (2007) *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras.
- STIGLITZ, J. E. (2004). We can now cure Dutch Disease. *The Guardian*, 18 de Agosto.
- SONATRACH (2007). Annual Report 2006. Disponível em: <http://www.sonatrach-dz.com/rapanu-2006uk.pdf>
- THE ECONOMIST (2008) More bounty: could Brazil become as big an oil power as it is an agricultural one? Edição de 17 de abril de 2008. Disponível em http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=11049391.
- THE GUARDIAN (2008). *View from Russia*. Disponível em: http://www.guardian.co.uk/public/features/story/0,,2162164,00.html#article_continue
- THOMPSON, W. (2006) Getting the Framework Conditions Right: Property Rights and Taxation Oil Sector. EDRC Workshop 'Realising the Oil Supply Potential of the CIS: The Impact of Institutions and Policies'. OCDE, jun.
- TORVIK, R. (2001). Learning by doing and the Dutch disease. *European Economic Review*, Vol.45.
- TSIE, B. (1996) The political context of Botswana's development performance. *Journal of Southern African Studies*, v. 22, n. 4.
- USDT (2007) *Sovereign wealth funds*. U.S. Department of the Treasury, Office of Internatio-

- nal Affairs. Semiannual Report on International Economic and Exchange Rate Policies, Annex III, June 2007. Disponível em: http://www.treasury.gov/offices/international-affairs/economic-exchange-rates/pdf/2007_Appendix-3.pdf.
- WARRACK, A. A. & KEDDIE, R. R. (2002). Natural resource trust funds: a comparison of Alberta and Alaska Resource Funds. *Western Centre for Economic Research Bulletin*, n. 72, University of Alberta, Edmonton.
- WARRACK, A. A. (2008). Whither a heritage fund public dividend policy? In: *Wealth Management: sovereign and permanent funds around the world*. Alaska Permanent Fund, Trustees' papers, n.8.
- WILLIAMS, E. S. (2007). The heritage and stabilization fund of Trinidad and Tobago. *Heritage and Stabilization Fund Forum*, Porto de Espanha, maio de 2007.

A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO

Agosto de 2010

Resumo

Visão de futuro – A visão do IEDI para o futuro do Brasil, concebida desde sua fundação e que agora se renova para os próximos 20 anos, é a de um País democrático com partidos políticos fortes com ideais definidos e sociedade participativa. Um país desenvolvido e uma das cinco maiores economias do planeta. A fome e a miséria terão sido erradicadas e a qualidade de vida alcançará níveis comparados aos de países mais avançados. A moeda estável dará sustentação ao crescimento e todos os setores econômicos contribuirão para o desenvolvimento. Um País no qual o setor industrial diversificado, competitivo e inovador será o principal promotor desse processo.

Avanços recentes na economia e na sociedade brasileira – A consolidação da estabilidade de preços e das contas públicas e a supressão da aguda vulnerabilidade externa da economia, associadas à evolução do acesso à educação, às mudanças demográficas, ao crescimento da renda básica da população, à redução das desigualdades sociais, à ampliação do crédito, à execução de programas de investimento em infraestrutura e às novas frentes de expansão do investimento no pré-sal e na sustentabilidade, vêm ampliando o mercado interno brasileiro e os horizontes de investimentos voltados ao mercado doméstico.

Concepção de desenvolvimento – Desenvolvimento é concebido como um processo longo e de vigoroso crescimento, mas não apenas isso. É inseparável de avanços sociais na educação, na saúde, na distribuição da renda e nas con-

dições de moradia e de vida da população. Pressupõe ainda a sustentabilidade do processo como um todo, vale dizer, a sua reprodução sem esbarrar em retrocessos ou limites como os ditados pela degradação ambiental.

Potencialidades do desenvolvimento brasileiro – O Brasil dispõe de grande potencialidade em todas essas dimensões, ou seja, no crescimento econômico vigoroso, no avanço social e no desenvolvimento da inovação e da sustentabilidade. Há um grande reconhecimento internacional em torno dessas potencialidades do país, amparado, dentre outros, em fatores como: a) capacidade de superar graves adversidades, a exemplo dos impactos da crise econômica internacional; b) desenvolvimento social e a dimensão do seu mercado interno; c) pujança na produção de alimentos; d) crescente autonomia na produção de energia e a perspectiva da riqueza gerada pelo pré-sal; e) matriz energética e produção industrial “limpas” apoiadas em fontes renováveis; f) grande riqueza natural e ambiental representada pela floresta amazônica.

Em suma, apresentam-se fatores e oportunidades que há pelo menos três décadas não se faziam presentes, mas que agora dão ao Brasil a possibilidade de formular uma estratégia própria para ampliar significativamente seu desenvolvimento econômico e social e, no horizonte de 20 anos, posicioná-lo na fronteira de uma economia desenvolvida. Essa estratégia envolve múltiplas políticas para alavancar o crescimento da economia, dar continuidade e impulsionar ainda mais o desenvolvimento social e incentivar a inovação e a sustentabilidade.

Política macroeconômica – A manutenção da estabilidade inflacionária e a solidez das contas públicas e das contas externas são condições para o desenvolvimento que se almeja. O Brasil precisa redobrar os esforços para posicionar sua taxa de juros a um nível significativamente inferior ao atual e alinhado com outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Do contrário, esse será um fator de restrição ao seu desenvolvimento.

Investimentos em educação, infraestrutura e ciência e tecnologia – Tem havido melhora na educação, no reaparelhamento da infraestrutura e nos investimentos e incentivos à ciência e tecnologia, mas ações muito mais enérgicas deverão ser tomadas em um prazo relativamente curto para que o País reúna as condições básicas indispensáveis ao desenvolvimento. Na educação, em particular, o IEDI considera imprescindível uma verdadeira cruzada nacional em prol deste tema, estabelecendo-se metas ambiciosas e investimentos maiores.

Gestão dos recursos públicos, poupança e investimento público – Para que seja preservada a consistência macroeconômica, para que não se eleve a carga tributária e para abrigar os maiores investimentos que são requeridos nos orçamentos públicos sem sacrifício dos programas

sociais, será necessário um grande esforço do setor público para aumentar a eficiência dos gastos em custeio, de forma a reduzir esses dispêndios como proporção do PIB e aumentar a poupança pública.

A política de desenvolvimento – A política de desenvolvimento deve servir de eixo orientador das políticas voltadas à indústria e aos serviços. Para o IEDI, que considera ter havido um grande avanço recente na política de desenvolvimento brasileiro, a maturidade alcançada pelo País e por suas instituições voltadas à promoção do desenvolvimento já permitem estabelecer prioridades que o Brasil deve perseguir e que sejam capazes de acompanhar as fronteiras do futuro econômico mundial.

Inovação - Há um grande atraso na inovação das empresas brasileiras e os recursos atuais para incentivos na área concentram-se excessivamente na Lei da Informática, dando a falsa impressão de que o Brasil dispõe de incentivos em linha com países desenvolvidos. Uma agenda ousada de inovação faz-se necessária para acelerar o desenvolvimento econômico.

Oportunidades e ameaças do pré-sal – Dentre as potencialidades emergentes de crescimento econômico do Brasil está a exploração da grande riqueza petrolífera do pré-sal. Se o Brasil não for capaz de desenvolver a indústria de bens de capital, a indústria naval, os segmentos de prestação de serviços e a atividade de refino e de industrialização associados ao petróleo, deixará escapar um vetor extraordinário de crescimento. É preciso maximizar a transformação dessa riqueza em riqueza permanente para toda a sociedade e assegurar que as demais atividades econômicas, como a industrial, não sofram retrocesso.

Sustentabilidade – A questão da sustentabilidade está sendo vista pelas entidades empresariais como parte inseparável do desenvolvimento e essa é a visão do IEDI. Dada a sua condição de ter matriz energética e indústria “limpas” e deter o maior ativo natural do mundo, que é a Amazônia, o Brasil deve adotar o desenvolvimento sustentável como uma alavanca para o seu desenvolvimento econômico. O país também deve se notabilizar por uma liderança internacional nesse processo. Do ponto de vista da política de desenvolvimento, os novos negócios gerados pela economia sustentável podem constituir uma destacada fronteira de prioridade.

Com base em estudos que analisaram experiências de países como EUA, Japão, França, Espanha, Coreia do Sul, China, Índia, além do Brasil, o IEDI vem apresentando várias sugestões em prol de uma agenda de incentivos à economia verde. Também é uma preocupação do Instituto a definição de marcos regulatórios que procurem reduzir atritos e tornem mais compatíveis os objetivos de desenvolvimento econômico e de preservação ambiental.

Competitividade sistêmica – Como remover ou minimizar os fatores que atualmente tanto restringem a competitividade sistêmica da economia brasileira (em áreas como acesso e custo do crédito, tributação elevada e inadequada, encargos excessivos sobre a folha de pagamento, qualidade e custo de infraestrutura, burocracia, segurança jurídica, etc.) se constitui um eixo decisivo para uma política de desenvolvimento.

Regulação e políticas microeconômicas – Associada ao planejamento de longo prazo, às políticas para ampliar a competitividade e à execução das políticas macroeconômicas, uma ampla ação voltada ao aperfeiçoamento da regulação no país poderia ter um grande impacto positivo para a economia e para a população.

Câmbio e déficit externo Os esforços de uma política de competitividade, de melhoria na regulação e de promoção da inovação não devem ser abortados por uma excessiva valorização da moeda e pelo retorno de crises de financiamento externo motivadas por déficits elevados em transações correntes. O Real atualmente encontra-se extremamente valorizado. Controles dos fluxos de capitais são relevantes, como no presente momento, mas devem ter dimensão provisória e de curto prazo. Uma taxa de câmbio mais favorável em bases mais sólidas pode ser obtida com maior articulação entre as políticas macroeconômicas e com a redução da taxa de juros básica.

Financiamento de longo prazo – A política de desenvolvimento pode esbarrar no problema do financiamento. Nesse sentido, um tema decisivo consiste em identificar ações e incentivos que possibilitem antecipar e intensificar o desenvolvimento de fontes de financiamentos de longo prazo nas áreas do crédito bancário e do mercado de capitais.

Política de exportação – Os países que contam com um mercado interno de porte têm uma vantagem própria para alavancar o crescimento se lograrem agregar o setor externo como fonte de crescimento. Por isso, o País deve procurar abrir caminhos de exportação para além dos canais que também devem ser priorizados nos segmentos de produtos básicos.

Vetores do desenvolvimento e as potencialidades do Brasil

Delineada pelo IEDI desde a sua fundação há 20 anos, a visão de futuro para o Brasil, renovada para as próximas duas décadas é a de um país democrático com partidos políticos fortes com ideais definidos e em que a sociedade é participativa. É também a de um país inserido no mundo desenvolvido, constituindo-se em uma das cinco maiores economias do planeta. A fome e a miséria terão sido erradicadas como consequência do crescimento e da melhor distribuição de renda, sendo, por conseguinte, um país com um grande mercado interno. A qualidade de vida alcançará níveis comparados aos de países mais avançados nas áreas da educação, saúde, habitação, saneamento básico, alimentação, equilíbrio ecológico e segurança. O governo será ativo, mas de tamanho reduzido, eficiente e sua ação, voltada para os interesses coletivos. No campo econômico, a moeda estável dará sustentação ao crescimento. É um país em que todos os setores econômicos contribuem para o desenvolvimento, mas que tem em um setor industrial diversificado, competitivo e inovador o principal promotor desse processo.

A consolidação da estabilidade de preços e das contas públicas e a supressão da aguda vulnerabilidade externa da economia, associadas à evolução do acesso à educação, às mudanças demográficas nas duas últimas décadas, ao crescimento da renda básica da população, à redução das desigualdades sociais, à ampliação do crédito, à execução de programas de investimento em infraestrutura e às novas frentes de expansão do investimento no pré-sal, na habitação e na sustentabilidade, vêm ampliando o mercado interno brasileiro e os horizontes de investimentos voltados ao mercado doméstico. A crise mundial teve efeitos apenas parciais sobre esses processos, de forma que foram retomados o crescimento econômico e o dinamismo do investimento.

Desenvolvimento é concebido como um processo longo, no qual a economia apresenta um vigoroso crescimento, mas não apenas isso. É inseparável de avanços sociais na educação, na saúde, na distribuição da renda e nas condições de moradia e de vida da população. Pressupõe ainda a sustentabilidade do processo como um todo, vale dizer, a sua reprodução sem esbarrar em retrocessos ou limites como os ditados pela degradação ambiental. Em outras palavras, desenvolvimento consiste também em assegurar a trajetória de crescimento ambientalmente sustentável. Estimular a economia do conhecimento e fomentar a inovação empresarial são meios por meio dos quais os países ingressarão no desenvolvimento sustentável.

O Brasil dispõe de grande potencialidade em todas essas dimensões, ou seja, no crescimento econômico vigoroso, no avanço social e no desenvolvimento da inovação e da sustentabilidade. Há um grande reconhecimento internacional em torno dessas potencialidades do país, amparado em fatores, dentre outros, como:

- A capacidade da economia brasileira de superar graves adversidades, a exemplo dos impactos da crise econômica internacional, em razão da estabilidade macroeconômica e da acumulação de reservas internacionais;
- O desenvolvimento social e a dimensão do mercado interno;
- A pujança na produção de alimentos;
- A crescente autonomia na produção de energia e a perspectiva da grande riqueza gerada pelo pré-sal;
- A matriz energética e produção industrial “limpas” e apoiadas em fontes renováveis;
- A grande riqueza natural e ambiental representada pela floresta amazônica.

Em suma, apresentam-se fatores e oportunidades que há pelo menos três décadas não se faziam presentes, mas que agora dão ao país a possibilidade de formular uma estratégia própria para ampliar significativamente seu desenvolvimento econômico e social e, no horizonte de vinte anos, posicioná-lo na fronteira de uma economia desenvolvida. Essa estratégia envolve múltiplas políticas para alavancar o crescimento da economia, dar continuidade e impulsionar ainda mais o desenvolvimento social e incentivar a inovação e a sustentabilidade.

A política de desenvolvimento

A manutenção da estabilidade inflacionária, da solidez das contas públicas e das contas externas são condições para o desenvolvimento que se almeja. Preservados os dois últimos condicionantes por meio de políticas apropriadas de superávit primário do setor público, de endividamento público e de taxa de câmbio, serão crescentes as oportunidades para que a estabilidade inflacionária seja obtida com taxas de juros mais baixas. O país não pode dei-

xar de aproveitar as oportunidades que se abrirão para a redução da taxa de juros, de forma a aproximá-la dos padrões internacionais. Esse é um fator de redução do *spread* bancário e do custo do crédito no País, mas é também condicionante da redução dos encargos de juros do setor público brasileiro, assim como de uma menor valorização da moeda nacional, além de representar um fator promotor do crédito de longo prazo e do desenvolvimento do mercado de capitais.

De longa data, o IEDI considera que a taxa de juros básica excessivamente elevada no País é determinante de distorções na economia, por meio do câmbio, da despesa pública, do custo do crédito e da atrofia do mercado de capitais. Um esforço fiscal no sentido de programar para o período do próximo governo uma redução dos gastos públicos como proporção do PIB – poupando desse esforço os gastos com programas sociais e os investimentos em infraestrutura – poderia colaborar para induzir a redução significativa da taxa de juros.

Não há como crescer mais e com maior qualidade a longo prazo sem uma elevação expressiva da taxa de investimento (atualmente de 18%) e sem a realização de maiores inversões em áreas de grande impacto na economia e na sociedade, como educação, infraestrutura e ciência, tecnologia e inovação. Por outro lado, o processo de crescimento não será potencializado e o País desperdiçará oportunidades se não utilizar integralmente a capacidade empresarial e de inovação de todos os setores econômicos envolvendo a agropecuária, a indústria e os serviços.

Assim como não há razão para que seja eleita uma especialização da economia, não há contradição entre o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento da agropecuária e do setor mineral. Isso significa dizer que os incentivos para o maior crescimento econômico envolverão todos os setores. Estes, sem exceção, deverão merecer o apoio de políticas de investimento, infraestrutura, comércio exterior, inovação e sustentabilidade. No caso da indústria, como no caso dos demais macrossetores, há um amplo leque de segmentos competitivos. Tendo em vista os pontos acima, dentre os muitos temas associados a uma política em prol de um novo modelo brasileiro de desenvolvimento, devem ser ressaltados itens de decisiva relevância.

Passos importantes têm sido dados na melhoria da educação, no reaparelhamento da infraestrutura e nos investimentos e incentivos à ciência e tecnologia, mas ações muito mais enérgicas deverão ser tomadas em um prazo relativamente curto, como no espaço de um mandato presidencial, para que o país reúna as condições básicas indispensáveis ao desenvolvimento. Como mostram as experiências internacionais, educação, infraestrutura e desenvolvimento tecnológico são as bases do crescimento sustentado. Na educação em particular, o IEDI considera necessária uma verdadeira cruzada nacional em prol do tema, estabelecendo-se metas

ambiciosas e investimentos maiores. Mesmo na hipótese de evolução muito maior do que foi até agora obtida na participação de investimentos privados nessas áreas, como é desejável, mais amplos recursos públicos terão de ser mobilizados.

Para que seja preservada a consistência macroeconômica, para que não se eleve a carga tributária e para abrigar os maiores investimentos que são requeridos nos orçamentos públicos sem sacrifício dos programas sociais, será necessário um grande esforço dos governos em todos os níveis para aumentar a eficiência dos gastos em custeio de forma a reduzir esses dispêndios como proporção do PIB e aumentar a poupança pública. Desse esforço espera-se também uma melhora significativa dos serviços prestados pelo Estado à população, além, como já foi observado, de uma decisiva contribuição para a redução da taxa de juros.

O IEDI vem defendendo a execução de políticas para melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos e, assim, promover uma progressiva redução dos gastos públicos em custeio como proporção do PIB. Uma **reforma da previdência social** é uma destacada sugestão dentro desse objetivo.

A política industrial e de inovação

A política de desenvolvimento deve servir de eixo orientador das políticas voltadas à indústria e aos serviços. Formulada em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) vem sendo criticada, porque com ela não se construiu uma política industrial ativa no sentido da formação de capacitações novas para a economia brasileira. O IEDI entende que a PDP requer aperfeiçoamentos, mas considera positivo o avanço representado por ela para a formulação de uma política de desenvolvimento brasileiro. Além disso, acredita que a construção de uma política industrial ativa constitui um passo que a maturidade alcançada pelo país e por suas instituições voltadas à promoção do desenvolvimento já permitem dar.

Isso significa que deve haver um grande debate para a definição de quais serão as potencialidades que o Brasil identificará na indústria e nos serviços de qualidade capazes de permitir sua inserção como um polo mundial de dinamismo nesses setores. A cadeia do petróleo e os novos negócios trazidos por uma economia sustentável, dentre outros, podem se constituir em fronteiras e prioridades para uma revisão da política industrial.

Os países de maior sucesso industrial, além de definirem corretamente suas apostas, direcionaram as empresas para a inovação e a conquista de mercados externos. Ou seja, inovar

e internacionalizar foram dois lados da mesma moeda nas políticas dos países que, de forma mais rápida e intensa, promoveram o desenvolvimento nos últimos 50 anos. Os países asiáticos estiveram e estão na vanguarda desse processo. Na visão do IEDI, esses dois outros objetivos deveriam merecer prioridade ainda maior do que já tiveram na formulação original da política de desenvolvimento.

No último decênio, houve significativa evolução nos mecanismos de apoio à P&D empresarial e aumentaram o apoio financeiro e o incentivo à inovação. Apesar de avanços recentes relevantes, é sabido, no entanto, que há um grande atraso na inovação das empresas brasileiras que precisa ser revertido. O IEDI avaliou esse tema decisivo por meio de vários estudos. Eles mostram que será necessária uma ampliação dos incentivos à inovação. Os recursos atuais concentram-se excessivamente na Lei da Informática, dando uma falsa impressão de que o Brasil dispõe de mecanismos e montante de recursos nessa área em linha com países desenvolvidos. O entendimento do IEDI é que a inovação será decisiva para ampliar o potencial de crescimento e tornar sustentáveis as trajetórias de aumento da renda e redução da desigualdade.

Oportunidades e ameaças do pré-sal

Dentre as potencialidades emergentes de crescimento econômico do Brasil, encontra-se a exploração da grande riqueza petrolífera estimada para o pré-sal e as atividades a ela associadas no fornecimento de serviços e equipamentos e no refino e industrialização do petróleo. Se o Brasil não for capaz de desenvolver a indústria de bens de capital, a indústria naval, os segmentos de prestação de serviços e a atividade de refino e de industrialização associados ao petróleo, deixará escapar um vetor extraordinário de crescimento. Para capturar os fatores de dinamismo do pré-sal será necessário melhorar rapidamente os fatores de competitividade das empresas desses setores, assim como a competitividade sistêmica do país.

Por outro lado, a médio e longo prazos, a nova riqueza carrega consigo a ameaça de gerar um impacto tão forte na economia que pode anular outras iniciativas ou atividades existentes, especialmente no setor industrial. Essa ameaça pode ser neutralizada, mas será necessária a formação, pelo setor público brasileiro, de uma elevada poupança com os recursos gerados pela nova riqueza. Sua utilização deverá se dar preferencialmente em aplicações no exterior para evitar a contaminação da taxa de câmbio e a conseqüente apreciação da já valorizada moeda nacional.

Em um modelo que pode ser considerado o mais indicado para a exploração de uma riqueza natural finita e cujos benefícios devem ser estendidos para as gerações futuras, a renda pro-

veniente da aplicação dos recursos da nova riqueza – e não os fluxos correntes de impostos e *royalties* arrecadados pelos governos – é que deveria servir de base à execução dos programas de desenvolvimento social e de P&D, os quais devem ser eleitos como destinos prioritários das aplicações dos recursos públicos do pré-sal. Uma recomendação do IEDI é que os recursos da riqueza petrolífera sirvam para desenvolver tecnologias e financiar investimentos para promover fontes renováveis de energia limpa e incentivar a economia de baixo carbono.

Sustentabilidade

A questão da sustentabilidade está sendo vista pelas entidades empresariais como parte inseparável do desenvolvimento e essa é a visão do IEDI. Dada a sua condição de ter matriz energética e indústria “limpas” e deter o maior ativo natural do mundo, que é a Amazônia, o Brasil deve adotar a sustentabilidade como condição e alavanca para o seu desenvolvimento econômico. O País também deve se notabilizar por uma liderança internacional nesse processo. Do ponto de vista da política de desenvolvimento, os novos negócios gerados pela economia sustentável podem se constituir em fronteira de prioridade.

Nesse sentido, o IEDI vem elaborando estudos sobre as potencialidades de negócios gerados pela economia de baixo carbono e os mecanismos que outros países adotam para promovê-la. Com base nesses estudos que analisam experiências de países como EUA, Japão, França, Espanha, Coreia do Sul, China, Índia, além do Brasil, várias sugestões podem ser apresentadas em prol de uma agenda de incentivos brasileiros à economia verde. Também é preocupação do Instituto a definição de marcos regulatórios que procurem reduzir atritos e tornem mais compatíveis os objetivos de desenvolvimento econômico e de preservação ambiental.

Competitividade sistêmica e políticas microeconômicas

O tema da competitividade da economia brasileira ganha um realce especial no contexto da grande capacidade excedente de produção mundial nos setores industriais, provocada pela crise internacional e pela disputa por posições comerciais entre países a partir de desvalorizações competitivas, o que acentua enormemente a concorrência por conquistas de mercados. O tema da ampliação da competitividade da produção nacional vem preocupando o IEDI

desde longa data, mas a necessidade de solução abrangente e rápida passa a ser ainda maior, porque, tendo em vista os pontos acima destacados, os setores da economia nacional estão sendo chamados a dois desafios de grande envergadura: o desafio da concorrência externa e, no plano interno, o desafio da produção doméstica tornar-se capaz de atender à demanda de consumo corrente e aos vultosos investimentos em habitação, infraestrutura e indústria de petróleo.

Como remover ou minimizar os fatores que atualmente tanto restringem a competitividade sistêmica da economia brasileira (acesso e custo do crédito, tributação elevada e inadequada, encargos excessivos sobre a folha de pagamento, qualidade e custo de infraestrutura, burocracia, segurança jurídica, etc.) constitui um eixo decisivo de uma política de desenvolvimento. Não poderiam estar ausentes os temas abaixo:

- Reforma tributária – A reforma tributária precisa ser retomada em seus objetivos de simplificar os sistema fiscal e desonerar de forma efetiva os investimentos, as exportações e a folha de salários. Para promover e conferir maior competitividade exportadora aos bens de maior valor agregado, a reforma deve premiar ainda a agregação de valor nas cadeias de produção. Insere-se no tema da reforma tributária o objetivo de reduzir significativamente o hoje muito elevado encargo previdenciário sobre a folha de salários, o que retira competitividade dos setores intensivos em trabalho e impede um crescimento ainda maior do emprego industrial.
- Custo do crédito – Do ponto de vista do IEDI, é muito importante a formulação de uma política com alcance de médio e longo prazo para reduzir o excessivo custo do crédito vigente no Brasil, em seus vários determinantes, como tributos, recolhimentos compulsórios, custo de intermediação, inadimplência, etc. O nível atual do custo do crédito, um dos maiores em todo o mundo, concorre para retirar competitividade do produto nacional relativamente ao produzido no exterior e encarece excessivamente os preços para o consumidor dos bens e serviços, inibindo o consumo.
- Infraestrutura – O IEDI considera um avanço a concepção de programas voltados ao desenvolvimento da infraestrutura, como é o caso do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), e avalia como pertinente sua ampliação. Vê a necessidade de aperfeiçoamentos complementares em temas correlatos, como: a) uma parceria mais ampla com o setor privado nos investimentos de infraestrutura; b) ações para a formação de bancos de projetos de longo prazo no país; c) incentivos ao desenvolvimento dos sis-

temas de planejamento em todos os níveis de governo, mas especialmente nos níveis estadual e municipal; d) reforço e valorização das agências reguladoras.

Associada às medidas para ampliar a competitividade e à execução das políticas macroeconômicas, uma ampla ação voltada ao aperfeiçoamento da regulação no país poderia ter grande impacto positivo para a economia e para a população. Políticas nesse campo envolvem uma diversidade de instâncias governamentais e de normas legais, como nas áreas ambiental, florestal, regulação de portos e de infraestrutura, acesso ao crédito e a incentivos, micro e pequenas empresas, dentre muitos outros exemplos. Para serem efetivas, deveriam estar subordinadas diretamente à Presidência da República.

Uma política com essa vertente deveria, antes de tudo, elaborar um inventário dos “gargalos” de natureza regulatória existentes no país. Seus principais objetivos devem ser a redução da insegurança regulatória e do risco jurídico e a remoção de obstáculos para o empreendedurismo, o investimento e a inovação. Uma eficaz política na área regulatória em si seria capaz de contribuir de forma importante para o aumento da produtividade da economia.

Câmbio, setor externo e financiamento

É fundamental que os esforços de uma política de competitividade, de melhora da regulação e de promoção da inovação não sejam abortados por uma excessiva valorização da moeda e pelo retorno de crises de financiamento externo motivadas por déficits elevados em transações correntes. Como é sabido, ambos os problemas apresentam-se com enorme gravidade. A forte valorização do Real tem sido a mesma do período pós-crise mundial. No caso dos déficits em transações correntes, estes já tendiam a avolumarem-se antes da crise internacional e na atualidade retomam a perspectiva de aceleração.

O Brasil dispõe de elevadas reservas internacionais que afiançaram a solidez do setor externo durante a crise internacional, mas o déficit volumoso em transações correntes se constitui em um risco de retorno da vulnerabilidade externa dentro de alguns anos, antes que os projetos do pré-sal tenham oportunidade de amadurecerem. Essa é uma razão a mais para se perseguir meios para que a taxa de câmbio não se perpetue em patamar sobrevalorizado, tornando ainda mais necessário os esforços macroeconômicos de redução da taxa de juros.

Os países que contam com um mercado interno de porte têm uma vantagem própria para alavancar o crescimento se lograrem agregar o setor externo como fonte de crescimento. Ou seja, o segredo da promoção do desenvolvimento em um país emergente como o Brasil, que tem dimensões continentais, não está em basear sua estratégia de desenvolvimento somente no mercado interno – muito embora este possa ser o alicerce fundamental da expansão econômica – mas, sim, em duplicar as fontes de dinamismo, incluindo o mercado externo. Por isso, o País deve procurar abrir caminhos de exportação para além dos canais que já dispõe e que devem ser ampliados nos segmentos de produtos básicos.

Esse objetivo remete à necessidade de o País passar a ter de fato uma política de exportação como parte integrante de uma política de desenvolvimento industrial, consistindo nas seguintes diretrizes básicas: a) criação de uma agência de comércio exterior ligada à Presidência da República e de um Eximbank, observando-se que esta última iniciativa foi anunciada pelo governo em 2010; b) priorização de acordos bilaterais que possam beneficiar a abertura de mercados para produtos industriais; c) revisão do Mercosul, buscando fortalecê-lo, já que é um mercado relevante para a colocação de produtos industriais brasileiros; d) política de investimentos em infraestrutura, de financiamento do comércio exterior e incentivos à maior integração produtiva na América do Sul.

A política de desenvolvimento pode esbarrar no problema do financiamento. Precisa ser salientado que o Brasil não conta com fontes que outros países desenvolvidos e emergentes têm para financiar os investimentos. Não dispõe de crédito de longo prazo do sistema bancário doméstico e o mercado de capitais não é parte relevante do financiamento empresarial, salvo em determinados segmentos. Além da geração própria de recursos, resta a fonte externa e os fundos dos órgãos oficiais de crédito, destacadamente o BNDES.

Nesse sentido, um tema decisivo da política de desenvolvimento consiste em identificar ações e incentivos que possibilitem antecipar e intensificar o estabelecimento de fontes de financiamentos de longo prazo nas áreas do crédito bancário e do mercado de capitais. Tais desenvolvimentos complementariam a fonte externa de financiamento, assim como a fonte oficial. Embora com menor preponderância no financiamento global, restará amplo e decisivo espaço para os mecanismos públicos de financiamento que têm papel destacado na estratégia de desenvolvimento do país e como mecanismo anticíclico.

IEDI

NA ERA DA PRODUTIVIDADE O BRASIL PRECISA ACELERAR O PASSO

ROGÉRIO CESAR DE SOUZA
Outubro de 2011

Resumo

O Brasil precisa ampliar e tornar mais regulares os ganhos de produtividade em sua economia como meio de acelerar o seu desenvolvimento. Toda a produção de um país é, em boa medida, o resultado da combinação de capital físico, capital humano, trabalho e terra, ou seja, é a combinação dos seus fatores de produção. O crescimento do PIB de um país advém, em parte, da expansão desses fatores, ou ainda, da acumulação de capital, da qualificação da mão de obra ou do crescimento demográfico e da expansão da fronteira agrícola.

A produtividade dos fatores de produção desempenha papel fundamental no crescimento de um país, sobretudo porque ela é uma das chaves da competitividade. A produtividade média de um fator de produção corresponde ao número de unidades de produto por unidade empregada desse mesmo fator. Quanto mais produto um país obtém, por exemplo, de um fator de produção, seus custos relativos àquele fator de produção ficam menores e, por isso, ele pode se tornar mais competitivo.

Vale notar que comparar a produtividade dos países não é algo trivial. Em primeiro lugar, deve-se definir de que produtividade se trata. Por exemplo, um país pode utilizar de modo mais eficiente seu capital, enquanto outro país é mais eficiente na utilização de sua mão de obra ou de sua terra. O país considerado mais produtivo dependerá do fator de produção que está sendo

considerado. Assim, para comparar a eficiência relativa entre economias utiliza-se o conceito de Produtividade Total dos Fatores – PTF, que pode ser definida como o quociente entre o valor do produto e a soma ponderada dos fatores de produção.

Portanto, a PTF é uma fonte importante do crescimento econômico, que possibilita que uma economia produza mais com o mesmo montante de recursos, na medida em que os combina de forma mais eficiente. Neste estudo, a PTF é estimada a partir da evolução do estoque de capital e da força de trabalho e será decomposta em três componentes: a) o progresso tecnológico, expresso pelo desenvolvimento de novos produtos e processos de produção, ou ainda, a incorporação de novas tecnologias ou a conquista de uma inovação; b) os ganhos de escala, os quais estão relacionados às economias geradas com o crescimento do volume de negócios; e c) as melhorias de eficiência técnica, associadas ao pleno emprego dos fatores de produção disponíveis.

A partir de uma amostra de 100 países obtida em “*Penn World Tables (PWT)*, versões 6.1 e 7.0”, as estimativas obtidas neste estudo mostram que a evolução da PTF ao longo do período analisado (1950-2009) é bastante diferenciada. Em linhas gerais, pode se observar que nos anos iniciais, período chamado “anos de ouro do capitalismo” (do pós Segunda Guerra Mundial ao início dos anos 70), a PTF evoluiu a taxas crescentes tanto nos países da Europa e da América do Norte como na América Latina e alguns países da Ásia. Nos anos 80, há uma nítida perda de ritmo da PTF - de fato, uma mudança de patamar das taxas de crescimento para muitas economias. São os anos de crise da dívida externa dos países da América Latina e de guerras civis em países da África. A partir desse período, a produtividade volta a crescer com mais ímpeto, mas não para todos os países da amostra.

As estimativas possibilitaram acompanhar a evolução da PTF de todos os 100 países nessas últimas décadas. O ranking de países no período 1950-2009 é o seguinte: no topo, com a maior taxa média de variação, aparece o Japão – crescimento médio anual de 2,46%. Em seguida, a China com taxa média anual de 2,27%. Na comparação com o Japão e outros países da amostra o comportamento da PTF da China é nitidamente distinto: cresce a taxas menores nas três primeiras décadas e dá um salto espetacular nas três décadas seguintes.

No terceiro posto aparece os Estados Unidos, com taxa média de variação de 1,9% a.a.. Em quarto, com taxa de variação de 1,72% a.a., encontra-se a Espanha, graças à sua evolução nos anos 1950 e 1960. Em seguida, a Coreia do Sul, cuja taxa de crescimento foi de 1,70% a.a., em média, ao longo do período em tela. Em sexto e sétimo lugares, outros dois países europeus: Itália e França. Com trajetórias parecidas, as taxas de variação média anual nesses dois

casos ficam em 1,67% e 1,63%, respectivamente. Na oitava e nona posições estão dois países nórdicos, Finlândia e Noruega, 1,41% a.a. e 1,4% a.a.. No caso da Finlândia, o forte ganho de produtividade surge nos anos 50, quando o país inicia um forte processo de urbanização e revigoração de sua economia, que havia sido bastante debilitada pela Segunda Guerra Mundial. Na Noruega, o aumento da produtividade se mantém mais estável com crescimentos médios anuais que podem ser considerados elevados. Fechando o ranking dos 10 primeiros colocados, encontra-se o Canadá, cuja PTF aumentou a uma taxa média anual de 1,38% ao longo do período que vai de 1950 a 2009. Marcante na evolução canadense é também sua relativa constância e, nesse sentido, se assemelha ao padrão de Finlândia e Noruega e também dos Estados Unidos, embora nesse último caso a evolução da produtividade seja maior.

Uma ausência sentida nos dez primeiros classificados supracitados é a Alemanha, em decorrência da ausência de dados sobre o país reunificado. A variação média anual da PTF alemã para o período 1971-2009 (para o qual se dispõe de dados) foi de 1,27%, o que a coloca na 17ª colocação. Mesmo assim, nas décadas de 70 e 80, a PTF alemã foi relativamente elevada: 1,74% a.a. e 1,57% a.a., respectivamente.

E o Brasil? Qual é a classificação da PTF brasileira entre os 100 países da amostra? A taxa de variação média anual da PTF brasileira aparece na 11ª colocação. Muito próxima da do Canadá, a evolução da produtividade no Brasil no período 1950-2009 (de 1,33% a.a., em média) tem especificidades notáveis que ajudam a explicar esse posicionamento. Vale assinalar que o Brasil apresentou bons resultados nas décadas de 50 e 60 (1,6% e 1,74%, respectivamente) e teve um grande diferencial nos anos 70 (2,13%), período em que a economia mais se industrializou, valendo-se dos excepcionais resultados do “milagre econômico” e da implementação do II PND. Esse é o principal resultado que elevou a média da PTF no Brasil entre 1950 e 2009.

No período mais recente (2001-2009), no qual a maioria dos países apresentou fraco desempenho da PTF, o Brasil passou a colher os frutos da ampliação do mercado interno consumidor e dos investimentos públicos e privados. Cabe notar que mesmo tendo melhorado, 18 países obtiveram avanços de produtividade superiores ao índice brasileiro. O resultado da década passada (1,32%) melhorou significativamente após fracos índices nas duas décadas anteriores, especialmente na “década perdida” de 80 (0,35% e 1,16%, respectivamente nos anos 80 e 90). Na década passada, o mesmo movimento de ampliação dos ganhos de produtividade verificado no Brasil pode ser observado nos demais países do BRIC, vale dizer, Índia, cuja variação da PTF passou de 1,53% na década de 90 para 2,05% no período 2001-2009;

Rússia, de 0,69% para 1,57%, enquanto na China se mantinha em nível elevadíssimo (4,70% e 3,74% nas décadas de 90 e 2000, respectivamente).

Portanto, na média dos últimos 60 anos, a variação da PTF no Brasil pode ser considerada “razoável” ou mesmo “boa” já que no contexto de 100 países foi a 11º maior. O mesmo pode ser dito sobre o índice referente à última década. Este melhorou significativamente em relação às duas décadas passadas e permitiu que o País se posicionasse como a 19ª melhor marca.

Assim, segundo os resultados do estudo, o Brasil após a Segunda Guerra Mundial foi participante com algum destaque no contexto mundial, sobretudo nas três primeiras décadas desse período. Contudo, o que deve ser também levado em conta é que, nessa matéria, ter “algum destaque” no cenário internacional não basta para que um país transite da condição de subdesenvolvimento (ou de “país em desenvolvimento”) para a condição de economia desenvolvida. Certas experiências devem ser ressaltadas para evidenciar que o Brasil precisa acelerar o passo e ganhar mais regularidade em termos de ganhos de produtividade.

Mesmo países que haviam experimentado industrialização e crescimento da renda *per capita* expressivos com antecedência à Segunda Guerra Mundial, como no caso, sobretudo, dos EUA, mas também dos países europeus no período do pós-guerra os importantes ganhos de produtividade serviram para consolidar e ampliar o desenvolvimento. No caso dos EUA, o crescimento da produtividade foi forte em todo o período, superando largamente o índice brasileiro (exceção para a década de 70). Os países europeus aproveitaram o dinamismo econômico das duas primeiras décadas do período para obterem ganhos acentuados de produtividade, como nos casos de Espanha, Itália e França. Outro “modelo” europeu reúne evolução da produtividade em menor intensidade (porém, ainda assim significativa) e alta regularidade nessa evolução. Inclui Finlândia e Noruega, além do Canadá.

Em um terceiro “modelo”, explosões de produtividade permitiram que alguns países entrassem no grupo do desenvolvimento no espaço de algumas décadas. Foi principalmente o modelo do Japão durante os quarenta anos que vão de 1951 a 1990 e, em escala menor, da Coreia do Sul (nos anos 60, 80 e 90) e notabiliza ainda o mais recente fenômeno de industrialização que é a China. Nesse caso, taxas de variação média anual da produtividade próximas a 4% vêm prevalecendo nas três últimas décadas. O Brasil nem teve explosões duradouras de produtividade (somente na década de 70), nem manteve no período uma regularidade de elevações da produtividade como outros países fizeram. Ampliar e tornar mais regular os ganhos de produtividade é uma necessidade para que o Brasil alcance mais rapidamente o desenvolvimento.

O que está por trás da PTF? A incorporação de tecnologia e inovação é, dentre as componentes da PTF, a que mais contribui para o crescimento econômico. Isso é um resultado geral, mas ele ganha destaque nos países desenvolvidos. A maior contribuição do progresso tecnológico para o crescimento está na Alemanha. O progresso tecnológico mostra-se decisivo para o desempenho da economia alemã, bem como para a Suíça, Reino Unido, Dinamarca, Estados Unidos, Suécia, França, Bélgica, Holanda e Itália – os dez primeiros países, nessa ordem, para os quais a contribuição de T&I no crescimento foi relativamente maior. Diante desses resultados, a segunda implicação que pode ser feita aqui é a seguinte: no longo prazo, o crescimento se sustenta pelo desenvolvimento de tecnologias e inovações.

Em suma, esse estudo mostrou que, em geral, nos países em desenvolvimento, os ganhos de produtividade estão mais associados a ganhos de escala do que a ganhos vindos do progresso tecnológico ou da inovação, como ocorre nos países desenvolvidos. Para o crescimento econômico de longo prazo, os ganhos de produtividade apareceram como um diferencial entre os países desenvolvidos, relativamente mais importantes do que a acumulação de capital e trabalho, que se sustenta, por sua vez, mais no desenvolvimento de tecnologias e inovações do que nos ganhos de escala e eficiência técnica.

Por fim, esse trabalho trata de alguns determinantes da produtividade dos países. Ele reconhece que há outros fatores tão importantes para a evolução da produtividade de um país que podem ser decisivos para o crescimento econômico. Como argumenta Paul Krugman no primeiro capítulo do livro “The Age of Productivity – Transforming Economies from the Bottom Up” (Inter-American Development Bank, Palgrave Macmillan, 2010), a produtividade – e consequentemente o crescimento econômico – depende também de diversos fatores, como as instituições, o ambiente de negócios, as fontes de recursos financeiros, entre outros. Mas, sobretudo, a produtividade depende de políticas econômicas voltadas para ela. Este é o grande desafio dos países do mundo e do Brasil: elaborar políticas de produtividade que possam direcionar suas economias, de modo inequívoco, para o desenvolvimento e o bem-estar social. A Era da Produtividade está em andamento.

Crescimento econômico e produtividade

Toda a produção de um país é, em boa medida, o resultado da combinação de capital físico, capital humano, trabalho e terra, ou seja, é a combinação dos seus fatores de produção. O crescimento do PIB de um país advém, em parte, da expansão desses fatores, ou ainda, da acumulação de capital, da qualificação da mão de obra, ou do crescimento demográfico e da expansão da fronteira agrícola.

A produtividade dos fatores de produção desempenha papel fundamental no crescimento de um país, sobretudo porque ela é uma das chaves da competitividade. A produtividade média de um fator de produção corresponde ao número de unidades de produto por unidade empregada desse mesmo fator. Quanto mais produto um país obtém, por exemplo, de um fator de produção, seus custos relativos àquele fator de produção ficaram menores e, por isso, ele pode se tornar mais competitivo.

Vale notar que comparar a produtividade dos países não é algo trivial. Em primeiro lugar, deve-se definir de que produtividade se trata. Por exemplo, um país pode utilizar de modo mais eficiente seu capital, enquanto outro país é mais eficiente na utilização de sua mão de obra ou de sua terra. O país considerado mais produtivo dependerá de qual fator de produção está sendo considerado. Assim, para comparar a eficiência relativa entre economias utiliza-se o conceito de Produtividade Total dos Fatores – PTF, que pode ser definida como o quociente entre o valor do produto e a soma ponderada dos fatores de produção.

Portanto, a PTF é uma fonte importante do crescimento econômico, que possibilita que uma economia produza mais com o mesmo montante de recursos, na medida em que os combina de forma mais eficiente. Neste estudo, a PTF é estimada a partir da evolução do estoque de capital e da força de trabalho e será decomposta em três componentes: a) o progresso tecnológico, expresso pelo desenvolvimento de novos produtos e processos de produção, ou ainda, a incorporação de novas tecnologias ou a conquista de uma inovação; b) os ganhos de escala, os quais estão relacionados às economias geradas com o crescimento do volume de negócios; e c) as melhorias de eficiência técnica, associadas ao pleno emprego dos fatores de produção disponíveis.

O modelo de estimação da PTF e a base de dados

Para estimar a PTF de um grupo selecionado de países, foram utilizadas neste estudo técnicas estatísticas desenvolvidas para tratar de variáveis econômicas. Inicialmente, foram estimadas as elasticidades dos fatores de produção (capital e trabalho) de cada país em cada momento do tempo, bem como a evolução do progresso tecnológico desses mesmos países. Para tanto, utilizou-se um modelo econométrico baseado em uma função de produção com especificação *translog*.

Como método de estimação, utilizou-se uma técnica denominada fronteira estocástica. Por meio de tal técnica, a fronteira de produção caracteriza o mínimo de combinações de insumos necessários para produzir vários produtos, ou o máximo de produto produzido com várias combinações de insumos e uma dada tecnologia. Países produtores que operam sobre a fronteira de produção são chamados de tecnicamente eficientes. Aqueles que operam abaixo de sua fronteira de produção são classificados como tecnicamente ineficientes. Assim, a abordagem da fronteira de produção estocástica considera a existência de ineficiência técnica e reconhece o fato de que choques aleatórios fora do controle dos produtores podem afetar o produto.

A técnica permite que o impacto desses choques aleatórios (como a variação no desempenho do trabalho ou das máquinas) sobre o produto pode ser, em princípio, separado do impacto da variação na eficiência técnica, a qual estaria associada a processos não observados e não aleatórios.

Para o cálculo da evolução da produtividade, foram utilizadas técnicas de decomposição da PTF segundo a abordagem do número índice de Diewert (2000). De acordo com tal abordagem, a medida de variação da produtividade total de fatores pode ser decomposta em até quatro componentes: a) variação do progresso tecnológico (VPT); b) variação da eficiência de escala (VEE), c) variação da eficiência técnica (VET); e d) variação da eficiência alocativa (VEA) – neste estudo, não será estimada a eficiência técnica. A medida de VPT é a média da variação do progresso técnico nos períodos entre períodos.

O conjunto de dados utilizado para estimar a PTF foi obtido em *Penn World Tables* (PWT), versões 6.1 e 7.0. São 5.584 observações correspondentes aos dados de Produto Interno Bruto, Capital e Trabalho de 100 países de 1950 a 2009. Vale notar que, para alguns países, não há dados referentes a alguns anos iniciais da amostra (anos 50). Independentemente disso, os recursos estatísticos possibilitaram estimar os parâmetros do modelo para o total da amostra (possíveis implicações disso serão tratadas na análise das estimativas).

- Série do Produto (y): Corresponde ao Produto Interno Bruto em dólares constantes de 2005 ajustados à Paridade do Poder de Compra – PPP.
- Série do Capital (k): A série de capital foi construída a partir das séries da taxa de investimento e da taxa de crescimento do produto bruto em dólares constantes de 2005, ambas obtidas em PWT. A metodologia utilizada é a de inventário perpétuo proposta por Nehru e Dhareshwar (A New Data Base on Physical Capital Stock: Sources, Methodology and Results. *Revista de Análisis Económico*, Vol. 8, No. 1, 37-59, 1993).
- Série do Trabalho (l): corresponde à série *labor force* do PWT.

Evolução da produtividade no período 1950-2009

As estimativas obtidas neste estudo mostram que a evolução da PTF ao longo do período 1950-2009 é bastante distinta entre os 100 países que compõem a amostra. Em linhas gerais, pode se observar que nos anos iniciais, no período chamado “anos de ouro do capitalismo” (da pós Segunda Guerra Mundial ao início dos anos 1970), a PTF evoluiu a taxas crescentes tanto nos países da Europa e da América do Norte como na América Latina e alguns países da Ásia. Nos anos 1980, nota-se uma nítida perda de ritmo da PTF; de fato, uma mudança de patamar das taxas de crescimento da PTF para muitos países. São os anos de crise da dívida externa dos países da América Latina e de guerras civis em países da África. A partir desse período, a PTF volta a crescer com mais ímpeto, mas não para todos os países da amostra: países desenvolvidos como, por exemplo, os Estados Unidos aparecem com ganhos menores de produtividade em relação às primeiras décadas do período em tela. Saindo dessas linhas mais gerais, vamos acompanhar a evolução da PTF de dez países, mais precisamente, dos 10 países com as maiores taxas médias anuais de variação da PTF ao longo do período contemplado neste estudo.

No topo do ranking, com a maior taxa média de variação da PTF aparece o Japão – crescimento médio anual de 2,46% no período 1950-2009. Esse resultado pode ser considerado bastante intuitivo: é de se imaginar que boa parte da explicação de o Japão ser uma das maiores economias do mundo, apesar das dimensões relativamente pequenas de seu território e de sua população, venha dos ganhos de produtividade, ou ainda, de “fazer mais com o mesmo ou com menos”.

Entretanto, o comportamento da PTF japonesa ao longo das diferentes décadas foi muito desigual e é marcado mais recentemente por uma trajetória decrescente. Na década dos anos 1950, a PTF crescia a uma taxa média anual de 4,5% no Japão e saltou para 5,8% ao ano na década de 60. Com um desempenho extraordinário, o Japão era o país cuja PTF mais crescia, em grande medida, pode-se dizer, como resultado dos incentivos econômico-financeiros que recebeu para reerguer sua economia no pós Segunda Guerra Mundial.

Nos anos 70 e 80, a evolução da PTF japonesa cai pela metade: 2,07% a.a. e 2,41% a.a., respectivamente, ficando ainda assim acima da evolução da PTF dos países desenvolvidos. Nas décadas de 90 e 2000, períodos reconhecidamente de menor vigor da economia japonesa, a PTF do Japão sofre uma forte inflexão, crescendo somente 0,56% a.a. nos anos 90 e tornando-se negativa (-0,29% a.a.) no período 2001-2009, em decorrência da elevada perda de produtividade nos anos de 2008 (-2,23%) e 2009 (-4,60%), que refletiu a crise financeira internacional de 2008.

O segundo país colocado no ranking é a China. A taxa média anual da PTF chinesa durante todo o período 1950-2009 foi de 2,27%. Na comparação com o Japão – e também com o movimento mais geral do ocorrido com os países da amostra, como supracitado –, o comportamento da PTF da China é nitidamente distinto: ela cresce a taxas menores nas três primeiras décadas e dá um salto espetacular nas outras três décadas seguintes abordadas por este estudo. De fato, nos anos 50, a PTF chinesa crescia 0,85% a.a., uma taxa de variação modesta, que se eleva na década seguinte (1,42% a.a.) para voltar ao patamar anterior (0,86% a.a.) na década de 70.

Na década de 1980, já como reflexo das transformações econômicas iniciadas por Deng Xiaoping no final dos anos 70, a PTF chinesa cresceu a uma taxa média de 3,22% a.a., que foi superada (4,70% a.a.) na década de 90 e se manteve em patamar elevado (3,74% a.a.) no período 2001-2009 – vale dizer que a produtividade dos fatores na China também recuou, ainda que de modo muito suave, para 3,11% em 2009, ano de recessão mundial. O mais espetacular nesses dados da China, além do nível médio das taxas de variação de sua PTF, é o longo período (30 anos!) com aumentos elevados de produtividade. Está aí uma das chaves do crescimento econômico chinês. Como será analisado mais abaixo, os avanços da PTF chinesa estão mais ligados a ganhos de escala e de eficiência técnica do que ao desenvolvimento de tecnologia durante o período 1950-2009.

Seguindo a classificação, no terceiro posto do ranking da PTF aparecem os Estados Unidos, com taxa média de variação de 1,9% a.a. ao longo dos anos 1950-2009. O que distingue muito

a evolução da PTF dos Estados Unidos é sua constância. Na década dos 1950, ela crescia à taxa média de 1,9% a.a., aumentou para 2,05% e 2,09% ao ano, respectivamente, nas décadas de 60 e 70, voltou para o patamar de 1,9% a.a. nos anos 80 e ficou próxima de 2% nos anos 90 (precisamente, para 1,93% e 1,99% a.a., nessa ordem). Portanto, observa-se que, de 1950 a 2000, a produtividade estadunidense cresceu a uma taxa média de 1,95% a.a. com desvio pequeno. A mudança desse padrão ocorre na última década, quando a PTF dos Estados Unidos, mesmo crescendo acima da média dos países desenvolvidos da amostra, recua para um nível médio anual de 1,7%.

Vale notar que essa mudança já pode ser observada no início daquela década: no ano de 2001, a PTF estadunidense cresceu 1,73% – abaixo da observada em 2000 (2,06%) – e fica em 1,81% em 2002. Ela se recupera nos anos 2003 e 2004 (em torno de 1,95%) para então se reduzir sistematicamente: parte de 1,85% em 2005, chega a 1,68% em 2007, sofre uma nova queda em 2008 (1,36%) e fica estagnada em 2009 (0,01%). Ou seja, a média da década de 2000 (1,70%) “esconde” uma evolução muito mais desfavorável da produtividade dos Estados Unidos, que não encontra paralelo em nenhum outro período contemplado por este estudo para esse país. Essa é uma dimensão importantíssima da crise de 2008 que, com certeza, terá implicações negativas para o desempenho da economia dos Estados Unidos nos próximos anos ou mesmo na atual década.

Em quarto lugar, com taxa de variação da PTF de 1,72% a.a. encontra-se a Espanha. Essa classificação da PTF espanhola se deve à sua evolução nos anos 1950 e 1960. Na década dos 50, a PTF da Espanha cresceu 2,61% a.a., taxa de variação que aumentou, ainda que ligeiramente, para 2,69% na década seguinte. Esse comportamento da PTF é um dos fatores decisivos para a explicação do forte crescimento econômico da Espanha a partir dos últimos anos de 1950 e durante toda a década de 60 (5,5% a.a., em média, ajustado à Paridade do Poder de Compra). A partir daí, a PTF espanhola perde ritmo e cresce às taxas médias anuais de 1,43%, 1,34%, 1,28% e 1,17% nas décadas de 1970, 1980, 1990 e 2000, nessa ordem. Como será observado mais abaixo, essa boa classificação da Espanha também é explicada pelo comportamento relativamente “bem posicionado”, na média do período 1950-2009, das componentes da PTF analisadas neste estudo – vale lembrar, o progresso tecnológico, a eficiência técnica e os ganhos de escala.

Na quinta posição aparece a PTF da República da Coreia (Coreia do Sul), cuja taxa de crescimento foi de 1,7% a.a., em média, ao longo do período em tela. Na década de 50, período marcado pelos primeiros anos de república e da “Guerra da Coreia”, a PTF da Coreia do Sul cresceu à taxa média de 0,77% a.a. – uma taxa bastante modesta compara à média dos paí-

ses desenvolvidos (em torno de 1,9% a.a. naquela década). As transformações institucionais, econômicas e sociais iniciadas, sobretudo, na década de 60 levaram a Coréia do Sul a obter maiores índices de produtividade e, conseqüentemente, maior crescimento econômico. Nas décadas de 60, 70 e 80, a PTF sul coreana avançou a taxas médias anuais de 2,12%, 1,24% e 2,88%, respectivamente, evolução que contribuiu para colocar a Coréia do Sul entre os países de maior crescimento econômico mundial – nos anos 1980, período de destaque do crescimento sul coreano, sua PTF era uma das mais altas entre os 100 países da amostra, ficando atrás somente da produtividade total dos fatores da China.

Nas duas últimas décadas, de 1990 e 2000, a PTF sul coreana recua para 1,86% a.a. e 1,63% a.a., nessa ordem, mas permanece em patamar acima da PTF média da maioria dos países desenvolvidos. Assim como na maior parte dos países da amostra, a PTF da Coréia do Sul também cai no ano de 2009, mas, como ocorrera nos Estados Unidos, de modo drástico (para 0,01%), após já ter perdido força em 2008 (1,29%). Apesar disso, e diferentemente dos Estados Unidos, vale observar que a PTF sul coreana manteve-se em níveis bastante satisfatórios ao longo dos anos 2000. Por fim, vale dizer que essa quinta colocação da PTF da Coréia do Sul está condicionada pelo seu desempenho da década de 1950 – como ficou claro acima. Se fosse desconsiderado esse período, ela subiria para 1,94% a.a., taxa de variação que a colocaria, *ceteris paribus*, em terceiro lugar no ranking.

Em sexto e sétimo lugares aparecem outros dois países europeus: Itália e França, respectivamente. Com trajetórias parecidas, as taxas de variação média anual da PTF da Itália e da França ficam em 1,67% e 1,63%, nessa ordem, no período 1950-2009. O que coloca a Itália ligeiramente a frente da França é o desempenho de sua PTF na década de 1950. Naqueles anos, a PTF italiana crescia a uma taxa média anual igual a 2,63%, acima da estimada para a França, de 2,04% a.a.. A partir da década de 60, o crescimento médio da PTF francesa sempre esteve acima dos aumentos médios da PTF italiana. De fato, apesar de trajetórias similares – a produtividade nos dois países evolui a taxas decrescentes –, na França, a PTF média anual apresentou o seguinte comportamento: 2,16%, 1,69%, 1,54%, 1,36% e 1,09%, respectivamente, nas décadas de 60, 70, 80 e 90 e no período 2001-2009; por sua vez, na Itália, as taxas foram de 2,14%, 1,68%, 1,46%, 1,29%, 0,88%, na mesma ordem e mesmos períodos. Vale observar que as economias desses países são grandes e desenvolvidas, e, por isso, pode ficar mais difícil obter ganhos de produtividade no longo prazo, o que justificaria em parte esse movimento de menor ímpeto da PTF. Além disso, a crise de 2008 também afetou a produtividade desses dois países, a qual ficou estagnada na França em 2009 e na Itália nos anos 2008 e 2009.

Na oitava e nona posições estão dois países nórdicos: Finlândia e Noruega, nessa ordem. A diferença no ranking do crescimento da PTF no período 1950-2009 é desprezível para esses países: 1,41% a.a. na Finlândia e 1,40% a.a. na Noruega. No caso da Finlândia, o forte ganho de produtividade aparece nos anos 50, quando o País começa um forte processo de urbanização e revigoramento de sua economia, que havia sido bastante debilitada pela Segunda Guerra Mundial. Nesse período, a taxa de crescimento médio anual da PTF foi de 2,25%. Na década seguinte, a PTF finlandesa recuou para 1,64% a.a., mas se manteve, relativamente a outros países, em nível elevado. Em menor ritmo, a produtividade de seus fatores de produção ficou em 1,2% a.a. na década de 1970, subiu um pouco na década de 80 (para 1,34% a.a.) e voltou ao patamar de 1,20% a.a. nos anos 90 (1,18% a.a., precisamente). No período 2001-2009, a PTF cresce a uma taxa bem mais modesta, de 0,91% a.a., como resultado de menores ganhos de produtividade observados desde o início do período.

Na Noruega, a PTF se mantém mais estável nas primeiras três décadas, com crescimentos médios anuais de 1,7%, 1,52% e 1,61%, que podem ser considerados elevados e refletem o processo mais pesado de investimentos no País, decorrentes da aceleração da industrialização do País no pós Segunda Guerra e das descobertas de grandes reservas de petróleo no Mar do Norte na década de 70. Nos anos 80, a PTF norueguesa cresceu menos (1,03% a.a., em média), mas atingiu seu maior patamar médio (1,82% a.a.) na década de 90, quando reconhecidamente o PIB da Noruega voltou a crescer a taxas mais significativas (3,55% a.a., ajustado à PPP). No período 2001-2009, a produtividade também perde vigor na Noruega e cresce, em média, somente 0,79% a.a., com resultados bastante fracos (variações praticamente nulas) nos biênios 2002/2003 e 2008/2009.

Fechando o ranking dos 10 primeiros colocados, encontra-se o Canadá, cuja PTF aumentou a uma taxa média anual igual a 1,38% ao longo dos anos que vão de 1950 a 2009. Algo marcante na evolução da PTF canadense é a sua relativa constância, ou ainda, ela é um pouco menos volátil e, nesse sentido, se assemelha à dos Estados Unidos. Na década de 50, a produtividade no Canadá crescia a uma taxa média de 1,45% a.a., a qual saltou para seu maior valor na década seguinte (para 1,57% a.a.), permaneceu em nível elevado nos anos 1970 (1,5% a.a.), e recuou para 1,34% a.a. na década de 80, variação que também se repetiu nos anos 90. No período 2001-2009, a variação da PTF canadense recua para 1,18% a.a., uma taxa menor, mas ainda assim acima da maioria das taxas médias de outros países desenvolvidos. Essa colocação do Canadá entre os 10 países com maiores taxas de variação da PTF explica-se em grande medida pelos elevados incentivos e investimentos em P&D do País, muitos dos quais direta ou indiretamente ligados à indústria de petróleo e gás, assim como ocorre na Noruega – algo que pode ser visto como modelo para o Brasil na exploração das áreas do pré-sal.

Antes de concluir esta seção, vale chamar a atenção para a evolução da produtividade de outros países. Uma possível ausência sentida nos dez primeiros classificados supracitados talvez seja a Alemanha. O que pode explicar essa ausência é o fato de que os dados utilizados para esse país dizem respeito à Alemanha reunificada, ou seja, incluem o desempenho ponderado da antiga Alemanha Oriental – o que também explica as estatísticas da Alemanha se iniciarem, neste estudo, em 1971. A variação média anual da PTF alemã no período 1971-2009 foi de 1,27%, o que a coloca na 17ª colocação. Mesmo assim, nas décadas de 70 e 80, a PTF alemã foi relativamente elevada: igual a 1,74% a.a. e 1,57% a.a., respectivamente. Outra possível ausência talvez seja o Reino Unido, que aparece na 13ª colocação, com taxa média anual de variação da PTF de 1,3%. Como se pode notar, uma taxa média próxima da estimada para o décimo colocado, o Canadá, e que, vale dizer, também é caracterizada por pouca volatilidade ao longo do período 1950-2000.

E o Brasil? Qual é a classificação da PTF do Brasil entre os 100 países da amostra? Talvez de forma surpreendente, a taxa de variação média anual da PTF brasileira aparece na 11ª colocação. Muito próxima da do Canadá, a evolução da PTF do Brasil no período 1950-2009 (de 1,33% a.a., em média) tem especificidades notáveis que ajudam a explicar esse bom posicionamento. Antes, vale assinalar que a taxa de variação média anual da PTF brasileira apresentou bons resultados nas décadas de 1950 e 1960 (1,60% e 1,74%, respectivamente; neste último caso, próxima da variação média de países desenvolvidos). Mas os grandes destaques que farão a diferença para o Brasil ocorreram nos anos 70, quando a economia ainda se valia dos excepcionais resultados do “milagre econômico” e se beneficiou da implementação do II PND, e no período mais recente (2001-2009), quando o País passou a colher os frutos da estabilização da moeda nacional iniciada no Plano Real, bem como das políticas sociais e do aumento dos investimentos públicos e privados dos anos 2000.

De fato, na década de 70, a PTF brasileira cresceu a uma taxa média anual igual a 2,13%, superando a dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse é o principal resultado que elevou a média da PTF no Brasil ao longo dos anos 1950-2009, mas a variação média de 1,32% a.a. no período 2001-2009 também colaborou muito para tanto, já que, como exposto acima, a maioria dos países apresentou fraco desempenho da PTF neste último período. Pode-se dizer que, nos anos 2001-2009, o Brasil caminhou na “contramão” do que ocorreu no mundo: sua taxa de variação não foi somente significativa, mas também foi maior do que sua PTF estimada para a década imediatamente anterior (que foi de 1,16% a.a., em média). Ou seja, os ganhos de produtividade no Brasil aumentaram recentemente – movimento que também pode ser observado na Índia, cuja variação da PTF passou de 1,53% na década de 90

para 2,05% no período 2001-2009, e na Rússia, a qual saltou de 0,69% para 1,57% na mesma comparação (ou na China, como visto acima).

Um último ponto relativo à PTF do Brasil: as estimativas mostram que a assim chamada “década perdida” custou caro ao País. Nos anos 1980, a PTF brasileira variou, em média, 0,35% ao ano, uma taxa que ficou muito aquém das taxas estimadas para os países desenvolvidos nesse período.

Decomposição da produtividade

Como observado, a PTF foi estimada a partir de três componentes: a) o progresso tecnológico, expresso pelo desenvolvimento de novos produtos e processos de produção, ou ainda, pela incorporação de novas tecnologias ou a conquista de uma inovação; b) os ganhos de escala, os quais estão relacionados às economias geradas com o crescimento do volume de negócios; e c) as melhorias de eficiência técnica, associadas ao pleno emprego dos fatores de produção disponíveis.

Num primeiro olhar, o que chama a atenção é que cada um desses componentes tem sua parcela de contribuição para o avanço da PTF. Mais do que isso, observa-se que esses componentes têm, ao longo do período 1950-2009, participação diferente na explicação da PTF dos distintos países. Em outras palavras, para um determinado país, o progresso tecnológico avançou mais e, por isso, contribuiu mais para o aumento da PTF, enquanto para outro, os ganhos de escala ou de eficiência foram mais decisivos. Esse é um ponto importante não somente para entender a evolução da PTF dos países no passado e, conseqüentemente, suas trajetórias de crescimento econômico, mas também para especular, como será feito mais abaixo, sobre os possíveis caminhos futuros do desenvolvimento.

Inicialmente, tomemos a componente progresso tecnológico/inovação (T&I). Uma característica marcante do ranking de T&I é que os países mais desenvolvidos do mundo aparecem, quase sem exceção, nas primeiras posições. No topo do ranking está os Estados Unidos, cuja T&I cresceu à taxa de 1,4% ao ano durante o período 1950-2009. Essa é, disparada, a principal componente que “explica” a evolução dos ganhos de produtividade dos Estados Unidos. Vale notar que essa é uma característica que também pode ser observada para os demais países desenvolvidos. Isso significa que, no período em tela, os países desenvolvidos têm se

valido mais – para aumentar sua produtividade – dos incrementos de T&I do que da obtenção de ganhos de escala ou de eficiência técnica.

Para resumir a análise, o progresso tecnológico, os ganhos de escala e a eficiência técnica aparecem, neste estudo, como fatores importantes para explicar as evoluções distintas da produtividade dos países da amostra. Em geral, enquanto nos países desenvolvidos os ganhos de produtividade estão associados ao progresso tecnológico ou à inovação, nos países em desenvolvimento – como, por exemplo, China, Brasil e Índia –, os ganhos de produtividade estão mais vinculados a ganhos de escala, observando que na China os ganhos de eficiência técnica também são muito relevantes.

No Brasil, é claro o maior efeito dos ganhos de escala no desempenho de sua PTF. Além disso, as estimativas parecem indicar que os ganhos de escala e os em tecnologia e inovação da economia brasileira se “acomodaram” nas últimas décadas. Esta é uma das explicações para a 11ª colocação do Brasil no ranking geral da PTF: se suas componentes não avançaram de forma vigorosa ao longo do período 1950-2009, elas também não recuaram muito.

Cabe colocar aqui a seguinte questão: dado esse “diagnóstico” da produtividade total dos fatores ao longo de mais de cinco décadas, o que se pode esperar das diferentes economias do mundo no futuro? Em outros termos, o que poderá colaborar mais para o avanço (ou mesmo manutenção) do desempenho da produtividade dos países no longo prazo e, conseqüentemente, de seu crescimento econômico? Uma resposta provável parece estar na própria análise do passado, ou seja, na evolução das componentes da PTF, como se verá abaixo.

Contribuição ao crescimento econômico

O estudo também identificou a contribuição da PTF e de suas componentes – progresso tecnológico, ganhos de escala e eficiência técnica – no crescimento econômico. Para tanto, calculou-se para cada país a razão entre a taxa de variação média anual de crescimento da PTF e suas componentes ao longo de todo o período 1950-2009, além da taxa de variação média anual do PIB no mesmo período (o PIB utilizado neste estudo foi ajustado à Paridade do Poder de Compra). Além disso, calculou-se também a razão entre a evolução média dos fatores de produção (capital e trabalho) e o PIB.

As principais conclusões podem ser assim resumidas: a) os países com maior crescimento econômico são aqueles que também mais obtiveram ganhos de produtividade ao longo do período em tela e b) o que mais importou para isso foi a acumulação de tecnologia e inovação. De fato, a razão taxa de variação da PTF/taxa de variação do PIB é, em geral, maior nos países desenvolvidos e em países relativamente melhor posicionados em termos de crescimento econômico. Entre todos os países, a maior contribuição da PTF para o crescimento (isto é, razão taxa de variação da PTF/taxa de variação do PIB) está na Alemanha. Na sequência aparecem Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Itália, França, Bélgica, Suíça, Noruega e Suécia para completar os 10 primeiros países com maior importância da PTF para o desenvolvimento econômico. A China está em 19º lugar; o Brasil, em 22º; e a Índia, em 26º.

Vale notar que Brasil, Índia e, sobretudo, China apareceram com taxas de crescimento da PTF ao longo de 1950-2009, superiores às taxas de muitos dos 10 países acima – a China ocupou o segundo lugar no ranking de evolução da PTF. Isso quer dizer que um determinado país – como, por exemplo, a China – pode ter bons resultados em termos de evolução da PTF e ainda assim a contribuição da PTF para o crescimento econômico ser menor do que a de outros países cuja PTF cresceu menos no período.

Como entender esse resultado? A resposta é que China, Índia, Brasil e outros tantos países em desenvolvimento têm boa parte do seu crescimento econômico “assentado” mais na acumulação de capital e trabalho do que no desempenho da produtividade. Ou seja, a tese aqui é que, nas economias de “capitalismo mais tardio”, o efeito do capital e do trabalho ainda supera o efeito da produtividade – ou porque o capital é mais escasso, ou porque o custo da mão de obra é mais baixo, ou uma combinação dos dois. Uma primeira implicação disso talvez seja a seguinte: olhando para a trajetória dos países maduros do ponto de vista do capitalismo, é possível dizer que o crescimento de longo prazo está calcado na PTF e, portanto, a busca de ganhos de produtividade deve ser o objetivo permanente dos países em desenvolvimento.

E o que está por trás da PTF? Como foi adiantado nos parágrafos acima, a incorporação de tecnologia e inovação é uma das componentes da PTF que mais contribui para o crescimento econômico. Isso é um resultado geral, mas ele ganha destaque nos países desenvolvidos. A maior contribuição do progresso tecnológico para o crescimento está na Alemanha. O progresso tecnológico mostra-se decisivo para o desempenho da economia alemã, bem como para a Suíça, Reino Unido, Dinamarca, Estados Unidos, Suécia, França, Bélgica, Holanda, Itália – os 10 primeiros países, nessa ordem, para os quais a contribuição de T&I no crescimento foi, relativamente, maior. Diante desses resultados, a segunda implicação que pode ser feita aqui é a seguinte: no longo prazo, o crescimento se sustenta pelo desenvolvimento de tecnologias e inovações.

Conclusões

Este estudo buscou traçar a evolução da produtividade em várias economias do mundo, no período 1950-2009, com o objetivo de comparar o padrão de crescimento dessas mesmas economias. Ao decompor a PTF em progresso tecnológico, ganhos de escala e eficiência técnica, o estudo mostrou que cada uma dessas componentes desempenha papel diferenciado na explicação da evolução da produtividade de diferentes países.

Em geral, nos países em desenvolvimento, os ganhos de produtividade estão mais associados a ganhos de escala do que a ganhos vindos do progresso tecnológico ou da inovação, como ocorre nos países desenvolvidos. Para o crescimento econômico de longo prazo, os ganhos de produtividade apareceram como um diferencial entre os países desenvolvidos, relativamente mais importantes do que a acumulação de capital e trabalho, a qual se sustenta, por sua vez, mais no desenvolvimento de tecnologias e inovações do que nos ganhos de escala e eficiência técnica.

Esse trabalho tratou de alguns determinantes da produtividade dos países. Ele reconhece que há outros fatores tão importantes para a evolução da produtividade de um país que podem ser decisivos para o crescimento econômico. Como argumenta Paul Krugman no primeiro capítulo do livro *“The Age of Productivity – Transforming Economies from the Bottom Up*, Inter-American Development Bank, Palgrave Macmillan, 2010”, a produtividade e, conseqüentemente o crescimento econômico, depende também de diversos fatores, como as instituições, o ambiente de negócios e as fontes de recursos financeiros, entre outros,. Mas, sobretudo, a produtividade depende de políticas econômicas voltadas para ela. Este é o grande desafio dos países do mundo: elaborar políticas de produtividade que possam direcionar suas economias, de modo inequívoco, para o desenvolvimento e o bem-estar social. A Era da Produtividade está em andamento.

IEDI

A POLÍTICA DE INOVAÇÃO

Março de 2012

Resumo

Além da conhecida agenda de correção dos fatores sistêmicos que reduzem a competitividade da empresa brasileira, há outra de decisiva relevância e que precisa ser enfrentada com determinação, sob pena de impedir que a economia industrial do País mire o futuro sem bases mínimas de igualdade com seus concorrentes internacionais. Essa segunda agenda corresponde ao grande desafio que é renovar as bases da indústria brasileira em setores intensivos em tecnologia e constituir um tecido industrial inovador. A inovação é o ponto crucial dessa agenda. Nesse campo será decidido o papel que o Brasil desempenhará no plano internacional nas próximas décadas.

Uma ousada agenda de apoio à inovação não é tarefa fácil. Esse é um terreno que exige um vasto leque de políticas e muita coordenação entre os atores públicos e o setor privado. Dela dependerá o estilo de desenvolvimento que teremos nas próximas décadas.

Inovar não é atributo somente da transformação industrial, pois abrange cada vez mais a distribuição e os serviços de apoio. As ideias, os programas, as concepções, os objetivos das políticas e as formas de incentivo no Brasil deveriam rapidamente transitar para essa abrangência mais ampla do significado da inovação empresarial.

Incentivar a inovação deveria significar também apoiar as estratégias competitivas das empresas no seu conjunto. Projetos pontuais podem ser inegavelmente relevantes, sejam eles um *breakthrough* tecnológico ou a melhoria de um produto. Mas, em geral, está-se falando do sucesso das empresas e da criação de mercados, de novos negócios, de formas de gestão das empresas e das cadeias de produção. Isso significa que, se o objetivo final é obter maior êxito nas políticas de apoio à inovação, os focos devem ser as empresas e os mercados, inclusive no exterior, e não um projeto, uma tecnologia ou um processo industrial.

O motor da inovação é a necessidade de conquistar novos mercados. E inovam mais aquelas empresas que buscam o mercado internacional. Não é por acaso que, em muitos países, as políticas de apoio à exportação são um reduto especial para a promoção da inovação. O Brasil deveria seguir essa trilha.

Convém observar que, no Brasil, a tradição de apoio a projetos e a ênfase para P&D segue de perto o que se fazia no mundo, mas com duas características próprias: de um lado, uma forte influência acadêmica no desenho das políticas e de seus instrumentos, mesmo quando estes se destinam às empresas. De outro lado, uma quase total falta de sincronia entre as políticas de comércio exterior, internacionalização de empresas e as políticas de apoio à inovação.

O País precisa ter uma agenda estratégica de inovação articulada com uma política de comércio exterior e inserção internacional. Em síntese, é preciso apoiar a internacionalização e o fortalecimento da capacidade de competir globalmente das empresas brasileiras para impulsionar nossa agenda de inovação. Ao mesmo tempo, é preciso rever nossas políticas de comércio exterior e fortalecer os instrumentos de articulação da política comercial com a política industrial e de inovação.

Tem sido comum afirmar que há uma ausência de cultura empresarial inovadora no País e que esta seria a causa central das baixas taxas de inovação. Considera-se que os instrumentos de incentivo criados recentemente são adequados, mas que o interesse das empresas é ainda baixo. Como conclusão, o problema estaria localizado no lado da demanda empresarial.

Esse diagnóstico encerra parte da verdade. Dadas as características da industrialização brasileira e a pouca ênfase para competir globalmente, as empresas têm baixa tradição inovadora. Há também uma forte heterogeneidade em termos da qualidade da administração empresarial e são poucos os exemplos de boa gestão da inovação. Mas essa ênfase na questão comportamental abstrai o ambiente econômico em que as empresas operam. Abstrai que o País viveu, até muito recente, um contexto de forte instabilidade econômica, com curtíssimos períodos de cresci-

mento. Os sinais dados pelo câmbio, pelos juros reais e pela carga tributária eram (e continuam sendo) adversos. Uma série de outros obstáculos se apresentava e ainda se coloca no caminho das empresas: infraestrutura deficitária, baixa qualificação da mão de obra, insegurança jurídica, burocracia excessiva, regulação pouco propícia à inovação, etc. Essas desvantagens sistêmicas têm sido uma das ênfases dos estudos sobre a competitividade brasileira.

As políticas de inovação no Brasil precisam levar em conta as enormes desvantagens relativas associadas à competitividade sistêmica do País. Como em outros casos de políticas que obtiveram êxito, a exemplo da política agrícola, é preciso compensar essas desvantagens. Isso exige instrumentos mais poderosos do que aqueles utilizados por nossos concorrentes.

O desempenho brasileiro, hoje e no futuro, em termos de inovação depende e dependerá das características estruturais da indústria brasileira. Muito pode ser feito para melhorar o desempenho inovador da empresa brasileira, mas uma mudança significativa vai depender do redesenho dessa estrutura e da capacidade do País se posicionar melhor na cadeia de valor de cada um dos mercados em que já atua.

Para tanto, as políticas não apenas devem dedicar-se ao desempenho inovador das empresas, mas precisam ter posturas agressivas em termos de estrutura industrial e no posicionamento nas cadeias de valor. Em síntese, a agenda de inovação pressupõe mudança da estrutura industrial, com estímulo a setores intensivos em tecnologia. E exige, também, apoiar as empresas em suas ações para alterar sua posição nas cadeias de valor.

Cerca de dois terços de todo apoio concedido às atividades de P&D do setor privado é ainda decorrente da renúncia fiscal da Lei de Informática, que, como se sabe, existe em razão do regime incentivado da Zona Franca de Manaus. Quando é excluído esse instrumento, a posição brasileira no mundo, em termos de incentivos à inovação para o setor privado, é frágil. Em relação ao PIB, todo o apoio brasileiro (incentivos fiscais e subvenções) corresponde a cerca de metade do que é investido na Espanha, um terço nos casos de Japão e Reino Unido e um quarto dos EUA e da França.

Rever este quadro é tarefa urgente. Há ainda um conjunto de pequenos aprimoramentos que tornariam mais eficazes os instrumentos de apoio à inovação, como permitir usar os incentivos da Lei do Bem para outros tributos ou admitir seu usufruto em períodos diversos de sua apuração; consentir o abatimento de gastos realizados fora do Brasil; reduzir a insegurança jurídica associada aos incentivos; aceitar o uso dos recursos da subvenção também para despesas de capital, etc.

Políticas de compras governamentais e encomenda de projetos constituem outros instrumentos com grande potencial para alavancar o desenvolvimento tecnológico. Foi dado um passo decisivo nessa direção com a instituição em 2010 do direito de preferência nas compras de governo. A regulamentação dessa sistemática e seu uso regular serão de grande importância para alavancar a inovação na indústria.

Portanto, se é necessário, de um lado, aprimorar o quadro legal de incentivos para P&D, contornando os problemas que dificultam sua utilização pelas empresas, por outro, é também relevante ampliar os mecanismos de aporte direto, tanto para projetos estruturantes de grande porte, como para pequenas e médias empresas que não têm acesso aos incentivos de natureza tributária.

É especialmente problemático o fomento para atividades de P&D pré-competitivo, como plantas pilotos ou projetos de *scaling-up*. Esse tipo de atividade envolve riscos elevados e investimentos vultosos. Em outros países, essa linha de política recebe muito apoio. A FINEP já atuou nessa direção no passado, mas praticamente não opera mais. O BNDES, por meio do Fundo Tecnológico (FUNTEC) ou mediante aportes de capital, poderia apoiar esse tipo de iniciativa. Em especial as indústrias de processos necessitam de mecanismos para compartilhar riscos nesses investimentos.

Aprimorar o sistema de inovação com ações para melhorar a cooperação entre instituições de pesquisa e empresas e, em paralelo, dar forte apoio à infraestrutura de serviços técnicos e tecnológicos para aumentar a capilaridade e atender a demanda por esses serviços são muito relevantes. E é absolutamente crucial criar mecanismos de apoio à P&D pré-competitivo com modelos institucionais ágeis e flexíveis.

São necessárias ações urgentes de fortalecimento da educação profissional e medidas emergenciais e de longo prazo que fortaleçam a engenharia nacional e a formação em ciências e tecnologia da informação. Em paralelo, os mecanismos de incentivo à inovação devem apoiar a formação e manutenção de especialistas nas empresas.

Quanto aos marcos regulatórios setoriais, é preciso revê-los para que estimulem mais a agenda de inovação e para remover obstáculos à agenda da inovação, como nas áreas de biossegurança, acesso à biodiversidade e energia elétrica.

O Brasil poderia também aproveitar melhor a plataforma representada pelas empresas transnacionais que já operam no País. O governo poderia ter um centro de inteligência equipado

para atrair e servir de interlocutor e parceiro das filiais das empresas multinacionais na atração de novos projetos para o Brasil.

Inovação e estratégia empresarial

O futuro da indústria e do desenvolvimento brasileiro têm duas grandes agendas. A primeira, a agenda de correção dos fatores sistêmicos que corroem a competitividade da empresa brasileira é uma agenda sobejamente conhecida, mas de decisiva relevância e que precisa ser enfrentada com determinação, sob pena de impedir que a economia industrial do País mire o futuro sem bases mínimas de igualdade com seus concorrentes internacionais. A segunda corresponde a outro grande desafio: renovar as bases da indústria brasileira, em setores intensivos em tecnologias e constituir um tecido industrial inovador. A inovação é o ponto crucial dessa agenda. Aqui será decidido que papel o Brasil desempenhará no plano internacional nas próximas décadas.

Felizmente há um amplo e crescente consenso, público e privado, da relevância da inovação tanto para a competitividade de cada empresa brasileira, como para o aumento da produtividade em geral. A inovação tem essa dupla faceta — é relevante em termos micro e em termos macroeconômicos.

Por ser um dos determinantes da competitividade, a inovação será decisiva para ajudar a estabelecer a estrutura produtiva das próximas décadas e definir, afinal, que tipo de indústria e que perfil de inserção internacional teremos. Por ser um determinante central da produtividade, a inovação também será decisiva para ampliar o potencial de crescimento e tornar sustentáveis as trajetórias de aumento da renda e redução da desigualdade.

Uma ousada agenda de apoio à inovação não é tarefa fácil. Esse é um terreno que exige um vasto leque de políticas e muita coordenação entre os atores públicos e o setor privado. Mas é decisiva. Disso depende o estilo de desenvolvimento que teremos nas próximas décadas. O IEDI tem clareza sobre isso e, por esta razão, submete ao debate esta agenda da inovação na indústria. Uma agenda que olha para o futuro.

Apesar do amplo consenso sobre a relevância da inovação, não é simples identificar os pontos de convergência dessa agenda. Inovação tem múltiplos significados e cada um desses significados tem uma agenda.

Para grande parte das empresas, inovação é o que se designa por *business innovation*. Ou seja, a inovação que é orientada pelo mercado, cujo sucesso se reflete em sustentar ou ampliar as posições da empresa, seja em termos de *market-share*, seja em termos de margens. Inovar é criar valor para a empresa e para seus *stakeholders*.

Ao longo do ciclo de vida de seus produtos, as empresas inovam de forma diferente uma das outras: desenvolvem produtos, os modificam e os adaptam às necessidades de seus clientes, criam novos clientes, inventam novos modelos de negócios, mudam suas formas de gestão e suas culturas, buscam eficiência nos processos produtivos, etc. O sucesso ou o fracasso da inovação são medidos aqui pelo êxito ou insucesso da empresa. Em outras palavras, a inovação é inseparável da estratégia empresarial.

Inovar não é atributo somente da transformação industrial, abrangendo cada vez mais a distribuição e os serviços de apoio. Em muitos casos, essas são as atividades capazes de viabilizar a inovação do processo produtivo como um todo. Inovar tampouco se limita ao campo da tecnologia, sendo necessário estabelecer um conceito mais amplo. As ideias, os programas, as concepções, os objetivos das políticas e as formas de incentivo no Brasil deveriam rapidamente transitar para essa abrangência mais ampla do significado da inovação empresarial.

Apoiar a inovação deveria significar apoiar as estratégias competitivas das empresas no seu conjunto. Projetos pontuais podem ser relevantes, sejam eles um *breakthrough* tecnológico ou a melhoria de um produto. Mas, em geral, está se falando do sucesso das empresas e de criação de mercados, novos negócios, formas de gestão de empresas e cadeias de produção. Isso significa que, se buscamos um êxito maior nas políticas de apoio à inovação, os focos devem ser as empresas e os mercados, inclusive no exterior, e não um projeto, uma tecnologia ou um processo industrial.

O motor da inovação é a necessidade de conquistar novos mercados. E inovam mais aquelas empresas que buscam o mercado internacional. Não é por acaso que em muitos países as políticas de apoio à exportação são um reduto especial para a promoção da inovação. O Brasil deveria seguir essa trilha.

É normal, no Brasil e em outros países, que o apoio à inovação atribua maior ênfase a projetos específicos e às atividades de P&D. Isso resulta do maior risco do desenvolvimento tecnológico e da avaliação de que esse apoio poderia gerar maior impacto na estrutura industrial, além do fato de que é mais fácil medir e avaliar P&D do que a inovação em geral.

O desafio de executar políticas mais amplas de apoio à inovação é comum a muitos países. Há esforços novos, entre as economias desenvolvidas, de políticas explícitas de competitividade, de criar uma agenda nova de apoio à criatividade e de incentivar a inovação na distribuição, em serviços e em segmentos não intensivos em tecnologia, em razão do peso crescente destas atividades no PIB e de seu impacto na produtividade.

No caso do Brasil, a tradição de apoio a projetos e a ênfase para P&D segue de perto o que se fazia no mundo, mas com duas características próprias: de um lado, uma forte influência acadêmica no desenho das políticas e de seus instrumentos, mesmo quando estes se destinam às empresas. De outro lado, uma quase total falta de sincronia entre as políticas de comércio exterior e as políticas de apoio à inovação.

O Brasil pode aprimorar as ações de apoio à inovação, no sentido de uma convergência maior entre a agenda das empresas e as políticas públicas. Um bom começo seria dar uma atenção especial a alguns pontos mais gerais, como:

- Formular políticas que foquem empresas e setores em que o Brasil tenha vocação ou grandes debilidades, e não apenas projetos;
- Ampliar o apoio à inovação para os serviços e as atividades não intensivas em tecnologia, como forma de elevar a produtividade;
- Alinhar as políticas de inovação e de comércio exterior, com grande apoio à exportação de produtos de maior intensidade tecnológica; e
- Apoiar de forma diferenciada as atividades de P&D empresariais e as de maior risco, mas focando sempre os mercados.

Tem sido comum afirmar que há uma ausência de cultura empresarial inovadora no país e que esta seria a causa central das baixas taxas de inovação. Considera-se que os instrumentos de incentivo criados recentemente são adequados, mas que o interesse das empresas é ainda baixo. Como conclusão, o problema estaria localizado no lado da demanda empresarial.

Esse diagnóstico encerra parte da verdade. Dadas as características da industrialização brasileira e a pouca ênfase para competir globalmente, as empresas têm baixa tradição inovadora. Há também uma forte heterogeneidade em termos da qualidade da administração empresarial e são poucos os exemplos de boa gestão da inovação. Muito pode ser feito neste aspecto e um passo importante seria massificar o tema inovação para o conjunto do universo empresarial, com ênfase na gestão, como no passado foi feito com o tema da qualidade.

Entretanto essa ênfase na questão comportamental abstrai o ambiente econômico em que as empresas operam. Abstrai que o País viveu, até muito recente, um contexto de forte instabilidade econômica, com curtíssimos períodos de crescimento. Os sinais dados pelo câmbio, pelos juros reais e pela carga tributária eram (e continuam sendo) adversos. Uma série de outros obstáculos se apresentava e ainda se coloca no caminho das empresas: infraestrutura deficitária, baixa qualificação da mão de obra, insegurança jurídica, burocracia excessiva, regulação pouco propícia à inovação, etc. Essas desvantagens sistêmicas têm sido uma das ênfases dos estudos sobre a competitividade brasileira.

Vale observar que a capacidade de enfrentar adversidades é uma das características mais ressaltadas da gestão privada no Brasil. A agressividade dos executivos de empresas nacionais, em especial entre grandes empresas, é reconhecida dentro e fora do Brasil. Para esse grupo seleto de empresas, não parece que o problema seja uma conduta avessa a correr riscos. Se existem diferentes culturas das empresas — e elas existem, como mostra o empenho de muitos administradores em alterá-las —, é preciso ver que, em primeiro lugar a inovação, é um ato econômico, e as empresas respondem aos sinais que recebem do mercado.

As políticas de inovação no Brasil precisam levar em conta as enormes desvantagens relativas associadas à competitividade sistêmica do país. Como em outros casos de políticas que obtiveram êxito, a exemplo da política agrícola, é preciso compensar essas desvantagens. Isso exige instrumentos mais poderosos do que aqueles utilizados por nossos concorrentes.

Em síntese, é necessária uma ação agressiva de mobilização e massificação da agenda da inovação no universo empresarial, com ênfase na gestão da atividade inovadora. Em paralelo, é preciso rever os instrumentos criados recentemente, visando a aumentar a demanda e adequá-los às necessidades das empresas. Esse apoio à inovação deve ir além do que fazem nossos concorrentes, de forma a compensar as condições adversas de competitividade que caracterizam o ambiente macroeconômico do Brasil.

Estrutura industrial, internacionalização e inovação

A inovação é mais intensa em alguns setores, seja no Brasil e seja em outros países. Isso decorre das diferenças que existem nas estratégias competitivas desses mercados. A eletrônica e a farmacêutica, por exemplo, são os segmentos industriais com maiores as taxas de inovação e maiores os gastos em P&D. São também os setores que mais usam patentes como formas de apropriação das tecnologias. Isso também caracteriza o segmento de instrumentos médico-hospitalares, ótica e instrumentação, aeronáutica e, em menor escala, informática, máquinas e equipamentos e a indústria automotiva.

Parte do desempenho brasileiro em termos de inovação está associada à estrutura industrial. Há uma fragilidade em nossa indústria exatamente no que diz respeito aos setores que mais inovam. De resto, em muitos setores, não somos competidores globais e nossa indústria situa-se, na cadeia de agregação de valor, em pontos nos quais a liderança não é definida pela tecnologia.

Hoje e no futuro, o desempenho do Brasil no campo da inovação, mas também da inserção internacional, depende e irá depender das características estruturais da indústria. Muito pode ser feito para melhorar o desempenho inovador da empresa brasileira, mas uma mudança significativa vai depender do desenho dessa estrutura e da capacidade de o país se posicionar melhor nas cadeias de valor de cada um dos mercados em que já atua.

As políticas nesse sentido não apenas devem se dedicar ao desempenho inovador das empresas. Mas implicam posturas agressivas em termos de estrutura e no posicionamento nas cadeias de valor. Em síntese, a agenda de inovação pressupõe mudança da estrutura industrial, com estímulo a setores intensivos em tecnologia. E exige, também, apoiar as empresas em suas ações de alterar sua posição na cadeia de valor.

O Brasil teve uma trajetória de industrialização de sucesso no passado, usando o potencial de crescimento do mercado interno. A substituição de importações foi, por muitas décadas, um modelo para outros países. Em razão disso, a ênfase na capacidade de competir globalmente das empresas foi pequena. O foco nas exportações quase sempre foi de natureza emergencial, em decorrência de crises no Balanço de Pagamento. Em muitos países, em especial na Ásia, deu-se maior ênfase, em contextos geopolíticos que facilitaram esta opção, às estratégias de exportação de manufaturados e à criação de grandes grupos nacionais capazes de competir no plano internacional.

Recentemente, isto vem mudando e é relevante sublinhar a postura positiva do governo brasileiro no apoio à internacionalização de empresas. Essa agenda será decisiva em termos do

perfil da inserção internacional e do avanço da inovação no Brasil. Mas ainda há uma quase dissociação entre as políticas de comércio exterior e as políticas industriais e de inovação. São poucos os exemplos do passado em que essas ações foram articuladas. O melhor exemplo sempre é o da exportação de serviços de engenharia, criados para auxiliar os grupos nacionais em suas estratégias de internacionalização, quando a demanda por obras públicas entrou em colapso nos anos 80.

O País necessita de uma agenda estratégica clara de inovação articulada com uma política de comércio exterior e inserção internacional. Em síntese, é preciso apoiar a internacionalização e o fortalecimento da capacidade de competir globalmente das empresas brasileiras para impulsionar nossa agenda de inovação. De outro lado, é também preciso rever nossas políticas de comércio exterior e fortalecer os instrumentos de articulação da política comercial com a política industrial e de inovação.

Apoio público para P&D e inovação

É consenso, no âmbito público e privado, que a política de apoio à inovação está melhorando. Passos decisivos para isso foram dados com a criação dos Fundos Setoriais, com a Lei de Inovação, a Lei do Bem e a instituição de importantes linhas de financiamento à inovação nas agências públicas, como o BNDES e a FINEP. Outras iniciativas recentes poderiam ser lembradas, a exemplo do Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec). No entanto, é forçoso reconhecer que as medidas ainda são insuficientes para alterar o quadro da inovação no Brasil.

Cerca de dois terços de todo apoio concedido às atividades de P&D do setor privado é ainda decorrente da renúncia fiscal da Lei de Informática, que, como se sabe, existe em função do regime incentivado da Zona Franca de Manaus. Quando é excluído esse instrumento, a posição brasileira no mundo, em termos de incentivos à inovação para o setor privado, é frágil. Em relação ao PIB, todo o apoio brasileiro (incentivos fiscais e subvenções) corresponde a cerca de metade do que é investido na Espanha, um terço nos casos de Japão e Reino Unido e um quarto dos EUA e França.

Rever esse quadro é uma tarefa urgente. Há um conjunto de pequenos aprimoramentos que tornariam mais eficazes os instrumentos de apoio à inovação, como permitir usar os incentivos da Lei do Bem para outros tributos ou consentir seu usufruto em períodos diversos de

sua apuração; permitir o abatimento de gastos realizados fora do Brasil; reduzir a insegurança jurídica associada aos incentivos; aceitar o uso dos recursos da subvenção também para despesas de capital, etc. Um sumário de sugestões de aperfeiçoamentos na legislação e procedimentos do sistema de incentivo em vigor no país encontra-se no Anexo.

Alguns obstáculos relatados pelas empresas referem-se à dificuldade de acesso a recursos públicos para o investimento à inovação, seja pelos custos elevados desse tipo de operação, seja pela falta de informação sobre fontes de financiamento. Isso é crítico para empresas de médio e pequeno porte, e afeta negativamente a competitividade das cadeias produtivas em que se inserem. Incluem-se nessa consideração os modelos de créditos e isenções fiscais, financiamentos e subvenções econômicas. Adicionalmente, há uma variedade de normas que tratam de incentivos à inovação, fazendo com que as empresas tenham dificuldade em identificar aquele benefício que melhor atende suas demandas de investimento.

A criação da Sala da Inovação, anunciada recentemente pelo governo, é um passo para que se tenha um ponto focal no qual empresas e órgãos de fomento identifiquem as demandas e possam melhor adequar a oferta de recursos econômicos e financeiros. É preciso agora fazê-la operar, com representantes dos órgãos públicos envolvidos com inovação, e estabelecer uma sistemática de interação direta com o setor privado, por exemplo, por meio de consultas sobre projetos em prospecção, encontros com os tomadores de decisão para discussões sobre leis, regulações, análise de investimentos, redução da burocracia nas submissões de solicitações, etc.

Contudo, a tarefa maior reside na revisão do conjunto do regime de incentivos. É preciso tornar as renúncias fiscais mais efetivas e, em função do desenho do sistema tributário, é necessário também ampliar sensivelmente o aporte de recursos na forma de subvenção. Só assim será possível ampliar o número de empresas incentivadas, atingindo médias e pequenas. E isso possibilitaria ainda criar instrumentos mais poderosos de apoio a grandes projetos estruturantes, superando um problema grave dos instrumentos atuais, que é sua natureza tópica, centrada em pequenos auxílios para projetos pontuais.

Políticas de compras governamentais e encomenda de projetos constituem outros instrumentos com grande potencial de alavancar o desenvolvimento tecnológico. O governo deu um passo decisivo nessa direção ao instituir o direito de preferência nas compras de governo. A regulamentação dessa sistemática e seu uso regular serão de grande importância para alavancar a inovação na indústria.

Em síntese, é necessário aprimorar o quadro legal de incentivos para P&D, contornando os problemas que dificultam sua utilização pelas empresas, a exemplo de dar mais efetividade à renúncia fiscal e possibilitar que a subvenção possa ser utilizada para despesas de capital. Em paralelo, é necessário ampliar os mecanismos de aporte direto, tanto para projetos estruturantes de grande porte, como para pequenas e médias empresas que não têm acesso aos incentivos de natureza tributária. Entre as iniciativas em curso, é importante regulamentar a sistemática de direito de preferência e aplicá-la como suporte ao desenvolvimento tecnológico da indústria, bem como dotar a “Sala de Inovação” dos meios necessários para ser um ponto focal de contato entre o empresariado e os entes governamentais que apoiam a inovação.

Sistema de inovação, infraestrutura e P&D pré-competitivo

Grande parte das políticas de apoio à inovação no mundo passa pelo que se chama “fortalecimento dos sistemas nacionais de inovação”. Isso decorre da natureza cada vez mais ampla da cooperação e da sinergia que existe entre empresas, instituições de pesquisa e o conjunto da infraestrutura de serviços tecnológicos de suporte à competitividade.

Isso vem avançando no Brasil, a partir da Lei da Inovação e de uma postura mais colaborativa, tanto das empresas como das instituições de pesquisa. Também tem avançado pela melhoria da infraestrutura de serviços metrológicos e de propriedade intelectual. Mas aqui há muito por fazer, tanto em termos do incentivo à cooperação, quanto da infraestrutura de serviços técnicos e tecnológicos. Por vezes, é dado mais ênfase à cooperação entre universidades e empresas do que ao conjunto desse sistema de inovação. Há uma lacuna grave de recursos para a infraestrutura de serviços técnicos e tecnológicos, em especial na ponta, junto à demanda. O Brasil dispõe de muitas fontes de fomento para projetos de pesquisa e poucas para esse tipo de serviços, que muitas vezes são prestados por entidades privadas ou pelo sistema “S”.

Há uma regra básica, que o País não acompanha: os investimentos nas chamadas Tecnologias Industriais Básicas são efetivos, quando na ponta são alocados cerca de três vezes mais do que nos órgãos centrais. A capacidade de investimento do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) foi recuperada, mas a rede de serviços, incluindo aqui especialmente o SENAI, precisa receber recursos de fomento para poder dar capilaridade e estender esses serviços a um amplo conjunto de usuários.

É especialmente problemático o fomento para atividades de P&D pré-competitivo, como plantas pilotos ou projetos de *scaling-up*. Esse tipo de atividade envolve riscos elevados e investimentos vultosos. Em outros países, essa linha de política recebe muito apoio. A FINEP já atuou nessa direção no passado, mas praticamente não opera mais. O BNDES, por meio do Fundo Tecnológico (FUNTEC) ou mediante aportes de capital, poderia apoiar esse tipo de iniciativa. Em especial as indústrias de processo necessitam de apoio e mecanismos de compartilhar riscos nesses investimentos.

Em síntese, é preciso aprimorar o sistema de inovação, com ações de apoio à cooperação entre instituições de pesquisa e empresas. Em paralelo, é preciso dar forte apoio à infraestrutura de serviços técnicos e tecnológicos, de forma a dar capilaridade e atender a demanda por estes serviços. E é absolutamente necessário criar mecanismos de apoio ao P&D pré-competitivo com modelos institucionais ágeis e flexíveis.

Recursos humanos qualificados e a engenharia nacional

Uma dos gargalos mais graves para se estabelecer uma trajetória de crescimento acelerado do Brasil nos próximos anos é o chamado de “apagação de mão de obra”. A contratação de engenheiros cresceu, nos últimos anos, a uma taxa média de 9% ao ano e, apesar de haver avaliações que descartam esse problema, a realidade das empresas mostra que a lacuna entre a oferta de mão de obra qualificada e a formação profissional está crescendo de forma explosiva.

O perfil de formação profissional no Brasil é inadequado para uma ênfase forte na inovação. Apenas 5% dos egressos de nossos cursos superiores graduam-se em engenharia e apenas 6% formam-se nas chamadas ciências duras. Esses percentuais são significativamente mais elevados em outros países, situando-se em geral acima de 20% e chegando a 31% na Alemanha e 39% na China, quando se somam as duas áreas. O mais grave para o Brasil é que o percentual de jovens que frequenta o ensino superior é reduzido, para qualquer padrão internacional. Ou seja, é baixa a escolaridade e é inadequado o perfil de formação. Além disso, os mecanismos de incentivo à inovação oferecem pouco apoio à formação e manutenção dos quadros necessários para gerir e operacionalizar a inovação nas empresas. Essa é uma tarefa de longo prazo, mas são necessárias ações urgentes para corrigir essa trajetória. Isso requer grande

ênfase no ensino técnico e programas emergenciais de formação de recursos humanos, em especial para a engenharia e tecnologia da informação.

A situação da engenharia no Brasil pode ser assim resumida:

- Há uma forte e crescente demanda por profissionais de engenharia no Brasil, que é detectado não pelos estudos econômicos mais gerais, em razão das metodologias adotadas, mas pelo dia-a-dia das empresas e de suas dificuldades concretas no mercado de trabalho;
- A formação em engenharia tem um impacto amplo sobre muitos setores e atividades e não se restringe apenas às atividades típicas de engenharia de cada setor e atividade;
- Esse problema está relacionado à deficiência quantitativa da formação de engenheiros, em especial na graduação, mas muito possivelmente também se relaciona com a qualidade dos egressos em engenharia;
- A situação brasileira em termos de engenheiros por habitantes é especialmente precária e insustentável se comparada à de qualquer outro país desenvolvido ou no mesmo estágio de desenvolvimento do Brasil;
- O quadro brasileiro explica-se pela baixa escolaridade superior, mas também é fortemente agravado pelo perfil dos egressos da graduação e pós-graduação, em que o percentual de engenheiros é baixo e decrescente.

É essencial ter em vista que será muito difícil ao Brasil repetir, nesse novo século, uma melhora sensível de sua renda *per capita*, como ocorreu no século passado, mediante um crescimento econômico elevado, mas acompanhado de baixa escolaridade e baixa ênfase na formação e qualificação de recursos humanos. Aquela trajetória foi possível devido ao contexto de uma industrialização ancorada na substituição de importações e na forte presença de subsidiárias de empresas estrangeiras, em que a tecnologia estava inscrita no Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e no equipamento de capital.

Os requisitos de crescimento de produtividade no Brasil que possam garantir a sustentabilidade, no longo prazo, da melhoria da renda e de seu perfil distributivo pressupõem uma estratégia diferente da que prevaleceu na segunda metade do século 20. Nem mesmo o sub-

sistema de subsidiárias estrangeiras conseguirá manter um ritmo forte de investimento no Brasil sem que haja avanços na produtividade e na qualificação da mão de obra.

São necessárias ações urgentes de fortalecimento da educação profissional e ações emergenciais e de longo prazo, que fortaleçam a engenharia nacional e a formação em ciências e tecnologia da informação. Em paralelo, os mecanismos de incentivo à inovação devem apoiar a formação e manutenção de especialistas nas empresas.

Regulação geral e setorial

Os marcos regulatórios brasileiros melhoraram com a privatização de alguns setores e a constituição de agências reguladoras, além do estabelecimento de parâmetros legais para a concessão de serviços públicos. Alguns desses arcabouços regulatórios têm sido positivos para a agenda da inovação, pois incentivam o gasto em P&D, como acontece no setores de petróleo e gás, telecomunicações e energia elétrica, ou porque estimulam a concorrência. Mas grande parte desses marcos regulatórios ainda carece de um foco mais específico para a inovação. Praticamente não há diálogo entre os órgãos setoriais e os responsáveis pela política de inovação. Isso reduz muito a eficiência das políticas de inovação, pois a conduta privada está pautada pelo que estabelece a regulação setorial. Em certos casos, os padrões, as normas técnicas e os regimes de concorrência são mais relevantes para a agenda de inovação do que todo o apoio direto que o governo possa dar ao setor privado.

A inovação em setores regulados pode ser alavancada pela definição de padrões nacionais para tecnologias futuras, combinada com a articulação de uma rede envolvendo empresas, fornecedores e centros de pesquisa. Há casos em que, além de não estimular a inovação, a regulação é contraproducente pelas barreiras que coloca à agenda da inovação, como nos casos da legislação de biossegurança ou de acesso à biodiversidade, ou ainda, no setor de energia elétrica, em que a aprovação *a posteriori* dos projetos incentivados leva as empresas a focar em projetos de pequeno porte e com inovações apenas incrementais para minimizar os riscos de reprovação. Em síntese, é necessário que os marcos regulatórios setoriais reforcem e estimulem a agenda de inovação, bem como se faz necessário rever marcos regulatórios que colocam obstáculos à agenda da inovação, como em biossegurança, acesso à biodiversidade e energia elétrica.

P&D de empresas estrangeiras e internacionalização de P&D

A agenda de posicionamento do Brasil no mundo deve estar alinhada com a agenda da inovação. Isso implica entender que existem muitas oportunidades de atração de investimentos em P&D e de atividades de inovação de empresas que operam no Brasil e que terão aqui uma base relevante de sua atuação global. Isso já vem acontecendo de forma pontual e não planejada.

O Brasil poderia aproveitar melhor a plataforma representada pelas empresas transnacionais que já operam aqui. Há uma disputa intensa entre os países pela atração de investimentos para o desenvolvimento local de inovações. O Brasil tem uma base produtiva bastante internacionalizada. Estima-se que mais de 400 das 500 maiores transnacionais globais já possuem operação no Brasil. No entanto, muito pouco se conhece a respeito da estratégia das grandes cadeias globais e suas filiais no Brasil. O País poderia procurar influenciar as decisões de localização de centros de P&D e de inovação de empresas transnacionais. Não há uma estratégia de Estado nesse sentido. O governo deveria ter um centro de inteligência equipado para atrair e servir de interlocutor e parceiro das filiais das empresas transnacionais na atração de novos projetos para o Brasil.

De forma similar, a internacionalização das empresas brasileiras colocará em pauta a necessidade de atuação global dessas companhias em termos de inovação e P&D. Isso irá abrir possibilidades de acesso a ativos tecnológicos fora do Brasil para fortalecer as estratégias competitivas das empresas. É uma agenda muito positiva, que pode aliar esforços mais intensos de P&D dentro e fora do País, mas que hoje não encontra instrumentos adequados de apoio.

Nossa pauta de trabalho nessa área deve estar direcionada para ambas as possibilidades: atrair atividades de P&D e de inovação das empresas estrangeiras e atuar de forma proativa na internacionalização das atividades de inovação das empresas brasileiras. Em síntese, é preciso atuar de forma sistemática na atração de atividades de P&D das companhias multinacionais e, ao mesmo tempo, é fundamental apoiar a internacionalização das atividades de inovação das empresas brasileiras.

Anexo - Aprimoramento dos incentivos à inovação empresarial

O apoio governamental à inovação se dá principalmente por meio de mecanismos de renúncia fiscal (Lei do Bem), financiamento reembolsável (BNDES, FINEP) e financiamento não-reembolsável, tanto na forma de subvenção econômica (FINEP – FNDCT). Além disso, o governo oferece fomento à P&D na forma de cooperação acadêmica (Fundos Setoriais – FNDCT). A seguir, arrola-se uma série de sugestões de aperfeiçoamentos sobre esses temas.

Mecanismos de Renúncia Fiscal (Lei do Bem)

Utilização de créditos dos incentivos da Lei do Bem para outros tributos (IPI, etc.). A medida permitiria que, além das empresas sem lucro real, as companhias que adotam o regime de lucro presumido também se beneficiassem da Lei do Bem.

Percentuais de incentivo. O governo poderia avaliar a adequação de certos parâmetros utilizados na concessão de incentivos ao que se pratica no resto do mundo. Em alguns países os percentuais de incentivos são mais abrangentes. Atualmente, os percentuais da Lei do Bem (Inovação Tecnológica) são de 60%, 80% e 100% dos dispêndios com atividades inovativas, de acordo com o incremento do número de pesquisadores e do resultado em termos de patentes concedidas. Poderia ser estudada a elevação destes percentuais, de forma a compensar as desvantagens competitivas do Brasil.

Impossibilidade de utilização do benefício em períodos diversos de sua apuração. Hoje não é possível carregar o benefício não exaurido em determinado período de apuração para o período subsequente, o que torna o incentivo excessivamente pró-cíclico.

Impossibilidade de utilização de gastos internacionais. No caso da inexistência de matérias-primas e de equipamentos e máquinas destinados à P&D no mercado interno, a dedutibilidade/exclusão de dispêndios no mercado externo é muito necessária, pois incentiva o desenvolvimento de produtos e processos tecnológicos no País (item também tratado na questão do financiamento, abaixo).

Ausência de critérios legais para comprovação do benefício. A inexistência de critérios legais ou de instruções normativas específicos para comprovação dos dispêndios gera insegurança. Muitas empresas preferem, então, não usar os incentivos pelos riscos associados a eventuais autuações ou multas pelos órgãos de fiscalização.

Financiamento a Atividades Inovativas

P&D Competitivo (reembolsável)

Participação do financiamento do BNDES e da FINEP. A sugestão é que o governo avalie a participação do financiamento dos bancos públicos, eventualmente ampliando para 100% dos dispêndios. Atualmente o financiamento chega a 90% (FINEP) e 80% (BNDES).

Adequação dos requisitos de garantias para os mecanismos de empréstimos já existentes. Hoje, na maioria das situações, é pedido R\$ 1,00 de garantia para cada R\$ 1,00 de empréstimo, o que dificulta a execução de projetos muito grandes. Para minorar esse problema, poderiam ser estudadas condições especiais para projetos estratégicos e permissão para que o capital intangível da empresa seja dado como garantia.

Contrapartidas dos agentes financeiros. É uma prática corrente entre instituições financeiras, inclusive bancos públicos que atuam como agentes do BNDES solicitar contrapartidas que encarecem significativamente os empréstimos. Isso deveria ser coibido, encontrando-se uma solução para a remuneração dos agentes pelos seus serviços e para estimulá-los a operar estas linhas de crédito.

Financiamento em moeda estrangeira quando não há similar nacional. Hoje, as regras de financiamento são diferentes para aquisição de bens nacionais e bens estrangeiros sem similar nacional. Entretanto, se a aquisição do bem estrangeiro estiver associada a um projeto de inovação nacional, isto implica a aquisição de conhecimento novo e, por consequência, aumento do capital tecnológico nacional. Esse tipo de aquisição, quando vinculada a um projeto de inovação nacional, poderia ser tratado de maneira similar às aquisições no Brasil.

Enquadramento envolvendo diferentes empresas. Não é possível enquadrar programas de projetos de inovação envolvendo diferentes empresas. Várias empresas trabalham sistematicamente em parceria com pequenas empresas e parceiros de produção na cadeia de desenvolvimento do produto final. Mas, atualmente, os programas de apoio vigentes no BNDES (e mesmo na FINEP) não permitem a submissão de propostas compreendendo diferentes projetos, representados por diferentes empresas, integrados e articulados entre si em uma cadeia de desenvolvimento de um novo produto inovador.

Agilização da análise e contratação dos financiamentos. Entre o momento do protocolo do projeto até a sua contratação efetiva são decorridos de 8 a 12 meses, em média. Dependendo

da dinâmica do projeto, a empresa deve decidir investir com recursos próprios, buscar outras linhas de financiamento mais onerosas ou desistir do projeto. A sugestão seria que houvesse um sistema de pré-cadastramento das empresas, de forma que já fossem analisadas anteriormente e estivessem prontas para receberem os recursos.

P&D Pré-competitivo (não reembolsável)

Adequação das condições de contrapartida nos Fundos Setoriais. Atualmente, há uma exigência fixa de contrapartidas nos projetos de cooperação com instituições acadêmicas (com utilização de recursos dos Fundos Setoriais), o que, muitas vezes, inviabiliza a participação de empresas. Além disto, é exigido que a contrapartida seja de natureza econômica. Essas exigências poderiam ser flexibilizadas e a contrapartida seria fixada de acordo com o projeto.

Rever as regras que coíbem o uso da subvenção para despesas de capital. É importante alterar a da Lei No 4.320/64, que limita o uso da subvenção às despesas de custeio, vedando seu uso para despesas de capital. As subvenções destinadas ao desenvolvimento tecnológico poderiam abarcar também as despesas de capital que sejam necessárias para o desenvolvimento dos projetos.

Adequação das condições de contrapartida na subvenção econômica. O governo deveria adotar níveis de contrapartida das empresas para utilização dos recursos de subvenção econômica similares aos adotados em outros países, alterando a regra atual de contrapartidas de 2/3 para patamares de 25% a 50% do seu valor total.

Maior transparência nos critérios de avaliação dos projetos de subvenção econômica, além de maior agilidade no processo. A sistemática de julgamento dos projetos não estimula as empresas a aprenderem com o processo e melhorarem ao longo de várias submissões de projetos. Os critérios utilizados devem ser mais explícitos e deve ficar claro o motivo da não-aprovação de um projeto. Além disto, o processo de avaliação deve ser mais rápido.

Disponibilidade de editais de subvenção econômica. Certos setores, apesar de constarem da PDP, são pouco contemplados com editais de subvenção econômica. Isso pode ser resolvido com editais gerais (sem áreas específicas), que levem em consideração no processo de julgamento o potencial de impacto do projeto (e da indústria requerente) nas metas da PDP.

Pouca flexibilidade/agilidade para mudanças em projetos de subvenção econômica FINEP. Mudanças relativamente pequenas na execução de projetos, como a substituição ou inclu-

são de colaboradores, ou programação de viagens, demandam o encaminhamento de uma solicitação formal e recebimento de uma aprovação do gestor de financiamento da FINEP antes que os gastos referentes às despesas no novo cenário possam ser realizados. O processo poderia ser simplificado.

Mais agilidade no processo de análise e contratação das chamadas públicas. São necessários cerca de 10 meses desde o momento do protocolo do projeto até a contratação efetiva. Esse item é similar ao das linhas reembolsáveis. Atualmente os gastos com a execução do projeto antes da contratação não são aceitos, mesmo que essa ação seja estratégica para a empresa.

Reformulação do FUNTEC. O objetivo é contemplar projetos que estejam diretamente sob responsabilidade do setor privado, em especial de infraestrutura tecnológica pré-competitiva, que não encontram amparo no FNDCT.

A PROPÓSITO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Maio de 2012

Resumo

A propósito da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), o IEDI preparou um documento que procura sintetizar os desenvolvimentos recentes das políticas de sustentabilidade. Em particular, o Instituto deseja trazer ao País as experiências de políticas que outros países adotam e que organismos internacionais sugerem para que a orientação dos negócios em prol da sustentabilidade ganhe força e passe a fazer parte do cotidiano da economia brasileira.

Na avaliação da UNEP (United Nations Environment Programme, 2011), os governos nacionais têm um papel-chave a desempenhar na promoção do desenvolvimento sustentável, mediante a adoção de políticas e medidas de estímulo a iniciativas sustentáveis, que favoreçam a melhoria nas condições de vida da população e reduzam a desigualdade social, preservando o meio ambiente de modo a evitar que as gerações futuras sejam expostas a riscos ambientais significativos. A UNEP sugere que os governos promovem certas políticas que, somente em parte, são aplicadas no Brasil, mas poderiam ser adaptadas ao País com ganhos para a nossa estratégia de desenvolvimento, incluindo nesse conceito a sustentabilidade.

As ações sugeridas envolvem os campos da inovação, do investimento público, da tributação, dos marcos regulatórios, da educação e treinamento e do financiamento e atuação das agências públicas de financiamento:

Inovação, em seu sentido mais amplo, inclui não só o desenvolvimento e implantação de novas tecnologias, mas também a modificação de tecnologias para novos contextos e o desenvolvimento de novos comportamentos. O governo pode promover o surgimento de novas tecnologias, seja investindo diretamente em P&D, seja fornecendo recursos e/ou subsídios aos participantes da cadeia de P&D, da pesquisa básica nas universidades à pesquisa aplicada em laboratórios e nas empresas privadas. Os sistemas de compras públicas sustentáveis são igualmente instrumentos importantes para criar uma demanda significativa em longo prazo de bens e serviços sustentáveis.

Em relação aos gastos públicos em áreas, setores e atividades que contribuem para a degradação ambiental, a UNEP defende que sejam limitados os subsídios prejudiciais ao meio ambiente. Quando o governo concede subsídios a atividades não sustentáveis, diminuindo artificialmente seus custos e riscos, os investimentos privados em alternativas sustentáveis tornam-se desvantajosos. No caso dos combustíveis fósseis, por exemplo, a redução artificial de custo inibe a adoção por consumidores e empresas de medidas de eficiência energética, bem como representa um obstáculo efetivo ao desenvolvimento de tecnologias baseadas em energias renováveis.

Para incentivar a redução das emissões de gases de efeito estufa, estimular o uso eficiente dos recursos naturais e promover inovações, os governos podem taxar atividades econômicas que geram efeitos negativos, mediante impostos ambientais, ou, em alguns casos, usar outros instrumentos do mercado, como os sistemas de permissões negociáveis.

Um marco regulatório corretamente desenhado pode identificar direitos e gerar incentivos que favoreçam atividades próprias de uma economia de baixo carbono, bem como eliminar os obstáculos aos investimentos de caráter ambiental. Atividades prejudiciais à sustentabilidade podem ser limitadas ou mesmo proibidas, mediante a definição de padrões mínimos e normas claras, o que por sua vez reduzirá os riscos normativos e comerciais, contribuindo para aumentar a confiança dos investidores e dos mercados. As normas podem ser instrumentos eficazes para alcançar objetivos ambientais e promover mercados de bens e serviços sustentáveis.

Além desses instrumentos de política, são recomendadas ainda iniciativas adicionais de suporte na promoção da educação e do treinamento dos trabalhadores. Dado que, por definição, a transição para uma economia de baixo impacto ambiental implicará em profunda reestruturação econômica, é fundamental a adoção de medidas de suporte para os trabalhadores dos setores afetados.

O setor público tem igualmente um papel essencial a desempenhar no financiamento das atividades econômicas sustentáveis com aporte de seus próprios recursos, seja para alavancar os fluxos de investimento para o setor privado, seja para investir diretamente em oportunidades econômicas verdes.

Outros temas de destaque na questão ambiental são tratados a seguir. Desde a iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) em criar, em 1986, a Comissão Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, cujas recomendações apresentadas no relatório “Our common future” (também conhecido como relatório “Brundtland”) foram aprovadas pela Assembleia Geral da entidade, inúmeros países, desenvolvidos e em desenvolvimento, veem incorporando as questões ambientais em suas estratégias nacionais de desenvolvimento, com objetivo de alcançar um desenvolvimento sustentável. De acordo com esse relatório, por desenvolvimento sustentável entende-se “o desenvolvimento capaz de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Trata-se, portanto, de um conceito, que inclui múltiplas dimensões – econômica, política, social e ambiental–, que são intrinsecamente inter-relacionadas.

Embora essa seja a definição mais comumente empregada nos estudos sobre o tema, a noção de desenvolvimento sustentável ainda é objeto de controvérsia e, sobretudo, de falta de consenso quanto à sua avaliação e ao seu monitoramento. Todavia, esforço considerável tem sido empreendido desde o início desse século por diversas organizações multilaterais e entidades da sociedade civil para municiar os governos e os formuladores de políticas de instrumentos e base de informações para a formatação de estratégias e avaliação da eficácia das ações em prol do desenvolvimento sustentável.

A abrangência das estratégias de desenvolvimento sustentável varia de forma considerável entre os países, refletindo, em parte, o grau de desenvolvimento socioeconômico já alcançado bem como a capacidade dos governos em mobilizar recursos institucionais e financeiros. Dentre os países desenvolvidos, os países europeus se destacam. Além dos seus quatro objetivos-chave (proteção ambiental, equidade e coesão social, prosperidade econômica e responsabilidades internacionais), a estratégia comum de desenvolvimento sustentável dos países membros da União Europeia, adotada em 2001, estabelece metas e objetivos operacionais para sete desafios principais: mudanças climáticas e energia limpa; transporte sustentável; consumo e produção sustentável; gestão e conservação dos recursos naturais; saúde pública, inclusão social, demografia e migração; pobreza global e desenvolvimento mundial sustentável.

Os progressos em direção aos objetivos operacionais e às metas da estratégia comum de desenvolvimento sustentável da União Europeia são, desde 2005, objeto de contínuo monitoramento a partir de indicadores de desenvolvimento sustentável produzidos, a cada dois anos pelo Eurostat, órgão oficial de estatísticas da União Europeia. O relatório mais recente, que cobre o período 2000 a 2009, revela que ocorreram progressos importantes em relação aos objetivos de inclusão social, mudança climática e energia, enquanto nos objetivos de desenvolvimento socioeconômico e saúde pública as alterações verificadas foram apenas moderadamente favoráveis. Em contraste, observou-se retrocesso moderado em relação à produção e consumo sustentável, mudanças demográficas, transporte sustentável e parcerias globais e, em certa medida, em conservação de recursos naturais.

A aprovação, em maio de 2011, da estratégia de crescimento verde da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) pelos ministros dos seus países membros deverá resultar em uma disponibilidade de informações sobre as estratégias, políticas e instrumentos na promoção do desenvolvimento sustentável no mundo desenvolvido, bem como sobre os progressos das iniciativas governamentais. Essa estratégia que busca catalisar investimento e inovação, apoiar o crescimento sustentado e dar origem novas oportunidades econômicas, combinando economia limpa com economia forte, prevê ações governamentais em cinco áreas principais: produtividade e maior eficiência na utilização dos recursos e ativos naturais; base de ativos naturais, renováveis e não renováveis; dimensão ambiental da qualidade de vida; oportunidades econômicas e respostas políticas; contexto socioeconômico e características do crescimento. Um amplo conjunto de indicadores está sendo proposto para auxiliar no monitoramento e avaliação da eficácia das políticas adotadas nessas diversas áreas.

Nos países em desenvolvimento prevalecem ainda diferentes entendimentos de desenvolvimento sustentável, o que resulta em estratégias que privilegiam uma ou mais das múltiplas interpretações da noção de desenvolvimento sustentável. Estudo recente realizado pelo Centro de Estudos Estratégicos de Haia (NOVOSEJT et al., 2010) que examinou, em perspectiva comparada, as políticas de sustentabilidade em cinco países – China, Índia, Rússia, África do Sul e México –, mostra que apenas no México a estratégia de desenvolvimento sustentável é abrangente e contempla todas as suas múltiplas dimensões. Já na China, Índia e África do Sul erradicação e/ou redução da pobreza é considerado um pré-requisito essencial para o enfrentamento das demais questões associadas à sustentabilidade. Os governos desses países consideram prematura a discussão de questões ambientais, dado que as necessidades básicas dos seus cidadãos ainda não foram atendidas. Já na Rússia, a segurança nacional é o pré-requisito chave para a sustentabilidade. Aspecto comum a todos os cinco países é importância atribuída à segurança energética como uma condição prévia fundamental para sustentabilidade.

A transição do modelo atual de desempenho e crescimento econômico para o modelo de desenvolvimento sustentável depende fundamentalmente de inovações que acarretem uma profunda transformação tecnológica, permitindo dissociar crescimento econômico e bem-estar social do esgotamento dos recursos naturais e da degradação ambiental. Em razão da existência de efeitos negativos associados à degradação ambiental e de barreiras específicas de mercado associadas à prevalência de concepções, tecnologias e sistemas dominantes nos mercados de transporte e de energia, a ação do governo é essencial para desencadear inovação verde. De acordo com a OCDE (2011), haveria quatro áreas de ação para as políticas governamentais específicas em prol da inovação verde: sinais de mercado, claros e estáveis; investimento público; intervenções para superar falhas específicas de mercado e estímulo à difusão e absorção de inovações e de tecnologias verdes.

Sustentando a especificidade do processo de inovação no setor de energia de baixo carbono, estudo do World Resources Institute (WRI, 2010), centro internacional de pesquisa sobre recursos globais e questões ambientais, propõe a formatação, formulação e adoção de políticas com o propósito de reforçar os pontos fortes e corrigir falências sistêmicas no que denominam ecossistema de inovação.

Não obstante todos os progressos e avanços já alcançados, o planeta e a sobrevivência humana ainda estão sob ameaça dos efeitos da mudança climática, que acarretam escassez de recursos e aumento das disparidades sociais. Os governos nacionais têm um papel-chave a desempenhar na transição para o modelo de desenvolvimento sustentável mediante a adoção de políticas e medidas de estímulo, que efetivamente promovam o progresso econômico, eliminando progressivamente os subsídios às atividades e setores poluidores e/ou dilapidadoras dos recursos naturais e ambientais.

Sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável: qual a diferença?

De acordo com a definição pioneira das Nações Unidas (UN, 1987), desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento capaz de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Essa definição contém, por sua vez, dois conceitos-chave: o de necessidade (em particular as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que precisam receber prioridade absoluta) e o de limitações impostas

pelo estado da tecnologia e da organização social sobre a capacidade do meio ambiente em atender às necessidades presentes e futuras, o que pressupõe equidade intergeracional.

Assim, de acordo com essa noção, os objetivos de desenvolvimento econômico e social devem ser definidos em termos de sustentabilidade em todos os países - desenvolvidos ou em desenvolvimento, orientado para o mercado ou de planejamento centralizado. Trata-se, portanto, de um conceito multidimensional, que inclui questões econômicas, políticas, sociais e ambientais, as quais são intrinsecamente inter-relacionadas, bem como dimensões temporais de curto, médio e longo prazo.

Essa definição da ONU é a mais comumente empregada nos estudos sobre sustentabilidade, que utilizam os termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável frequentemente como sinônimos. Contudo, em busca de maior precisão conceitual, alguns especialistas defendem que o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser distinguido do conceito de sustentabilidade. Enquanto sustentabilidade é uma propriedade de um sistema, que é mantido em um estado particular por meio do tempo, o conceito de desenvolvimento sustentável refere-se a um processo dinâmico que envolve mudança ou desenvolvimento. Desse modo, em vez de buscar a sustentabilidade, deve-se buscar o desenvolvimento sustentável, pois esse conceito reconhece que as mudanças são inerentes às sociedades humanas.

Mais recentemente, a divisão de meio ambiente das Nações Unidas (UNPE, na sigla em inglês), propôs que o conceito de desenvolvimento sustentável seja interpretado como “desenvolvimento que melhora a qualidade da vida humana dentro da capacidade de suporte dos ecossistemas” (UNEP, 2011). Como um conceito multidimensional, o desenvolvimento sustentável exige estratégias e políticas abrangentes que promovam “a melhoria do bem-estar humano e a equidade social, reduzindo significativamente os riscos de rupturas ambientais e ecológicas”. De acordo com a UNEP, para que assegurar o desenvolvimento sustentável é necessário promover a transformação do modelo econômico atual, que privilegia a rápida acumulação de capital físico, financeiro e humano à custa de exploração excessiva e da degradação dos recursos naturais e dos ecossistemas, para o modelo econômico de baixo teor de carbono, recurso eficiente e socialmente inclusivo. Nele o crescimento da renda e do emprego resulta de investimentos públicos e privados que reduzem a poluição e as emissões de carbono, melhoram a eficiência energética e de uso dos recursos e evitam a perda de biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos.

Utilizado como sinônimo de economia verde, esse conceito de economia de baixo teor de carbono, socialmente inclusiva e recurso eficiente foi, igualmente, adotado pela Organização

de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, atendendo à solicitação dos líderes econômicos dos países desenvolvidos, lançou em maio de 2011 sua estratégia de crescimento verde (OCDE, 2011a). De acordo com esse documento, estratégia de crescimento verde é uma forma de catalisar investimento e inovação, apoiar o crescimento sustentado e dar origem novas oportunidades econômicas, combinando economia limpa com economia forte, por meio dos seguintes canais: produtividade, inovação, novos mercados, confiança e estabilidade macroeconômica.

Estratégias de desenvolvimento sustentável: países desenvolvidos

Na União Europeia (UE), onde o desenvolvimento sustentável tornou-se um objetivo fundamental incorporado em seus tratados desde 1997, a estratégia comum para o desenvolvimento sustentável foi definida pelo Conselho Europeu em 2001. Renovada em junho de 2006, a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável (SDS, na sigla em inglês) reúne as muitas vertentes da política econômica, social e ambiental sob um objetivo primordial: melhorar continuamente a qualidade de vida e bem-estar para as gerações presentes e futuras, unindo desenvolvimento econômico, proteção do meio ambiente e justiça social (EC, 2006).

Para alcançar a melhoria contínua da qualidade de vida dos cidadãos e garantir prosperidade, proteção ambiental e coesão social, a estratégia europeia de desenvolvimento sustentável visa promover comunidades sustentáveis que gerenciem e utilizem recursos de forma eficiente e explorem o potencial de inovação ecológico e social da economia. Com esse propósito, foram estabelecidos quatro objetivos-chave:

- **Proteção ambiental:** salvaguardar a capacidade do planeta em sustentar a vida em toda sua diversidade, respeitar os limites dos recursos naturais do planeta e assegurar um elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente. Prevenir e reduzir a poluição ambiental e promover o consumo e produção sustentáveis, de modo a quebrar o vínculo entre crescimento econômico e degradação ambiental.
- **Equidade e coesão social:** promover uma sociedade democrática, socialmente inclusiva e coesa, saudável, segura, justa e que respeite os direitos fundamentais e a diversidade.

de cultural, além de criar igualdade de oportunidades e combata a discriminação em todas as suas formas.

- Prosperidade econômica: promover uma economia próspera, inovadora, rica em conhecimento, competitiva e ecoeficiente, que proporcione elevados níveis de vida e o emprego pleno e de alta qualidade em toda a União Europeia.
- Responsabilidades internacionais: promover ativamente o desenvolvimento sustentável em todo o mundo e garantir que as políticas internas e externas da União Europeia sejam consistentes com o desenvolvimento sustentável global e seus compromissos internacionais em prol da estabilidade das instituições democráticas em todo o mundo, com base em paz, segurança e liberdade.

Para lidar com o agravamento das tendências ambientais e os desafios, econômicos e sociais da UE frente às novas pressões competitivas e aos novos compromissos internacionais, a SDS identifica sete desafios principais, estabelecendo metas e objetivos operacionais para cada um deles:

- Mudança climática e energia limpa: compromissos assumidos pela UE no Protocolo de Kyoto para redução das emissões de gases do efeito estufa até 2008-2012; política energética consistente com os objetivos da segurança do abastecimento, competitividade e sustentabilidade ambiental, no espírito da Política Energética para a Europa lançada em Março de 2006 pelo Conselho Europeu; 12% do consumo de energia, em média, e 21% do consumo de eletricidade devem ser provenientes de fontes renováveis até 2010, aumentando essa participação para 15% até 2015; em 2010, 5,75% do combustível de transporte deve ser composto de biocombustíveis, com elevação a 8% até 2015, reduzir em 9% o consumo final de energia até 2017.
- Transporte sustentável: dissociar crescimento econômico e demanda por transportes com o objetivo de reduzir os impactos ambientais; alcançar níveis sustentáveis de consumo de energia e reduzir as emissões de gases de efeito estufa no setor de transporte; reduzir as emissões poluentes dos transportes para níveis que minimizem os efeitos na saúde humana e/ou no ambiente. Em consonância com a estratégia da UE para emissões de CO² dos veículos comerciais ligeiros, a frota de carros novos deve atingir média de emissões desses gases de 140g/km (2008/09) e 120g/km (até 2012).

- **Produção e consumo sustentável:** promover a produção e o consumo sustentáveis, adequando o desenvolvimento socioeconômico à capacidade dos ecossistemas e dissociando o crescimento econômico da degradação ambiental; melhorar o desempenho socioambiental de processos e produtos e incentivar a sua aceitação pelas empresas e consumidores; alcançar, até 2010, um nível médio de encomendas públicas ecológicas (GGP, na sigla em inglês) equivalente ao patamar dos Estados-Membros melhor do que o registrado em 2006; ampliar a participação europeia nos mercados globais de tecnologias ambientais e deecoinovações.
- **Gestão e conservação dos recursos naturais:** melhorar a gestão e evitar a superexploração dos recursos naturais renováveis, tais como pesca, biodiversidade, água, ar, solo e atmosfera, restaurando ecossistemas marinhos degradados até 2015, incluindo obtenção de rendimento máximo nas pescas até 2015; interromper a perda de biodiversidade, contribuindo para uma redução significativa na taxa mundial de perda de biodiversidade até 2010; contribuir eficazmente para atingir até 2015 os quatro objetivos globais fixadas pelas Nações Unidas para as florestas
- **Saúde pública:** melhorar a proteção contra ameaças à saúde, desenvolvendo capacidade de resposta coordenada; aperfeiçoar a legislação relativa aos alimentos e rações, incluindo a revisão da rotulagem dos alimentos; promover padrões elevados de saúde e bem-estar animal; conter o aumento de doenças crônicas e relacionadas com o estilo de vida e, particularmente, entre áreas e grupos socioeconomicamente desfavorecidos; garantir que, até 2020, os produtos químicos, incluindo pesticidas, sejam produzidos, manuseados e utilizados de modo a não apresentar ameaças significativas para a saúde humana e para o meio ambiente.
- **Inclusão social, demografia e migração:** avançar nas ações com vistas à redução do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social até 2010, com especial ênfase na redução da pobreza infantil; apoio aos Estados-Membros nos seus esforços para modernizar a proteção social na perspectiva das mudanças demográficas; estimular participação das mulheres e trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, bem como o aumento do emprego de imigrantes até 2010, promover o emprego dos jovens recém-saídos da escola, oferecendo, dentro de no máximo até quatro meses até 2010, emprego, treinamento adicional ou qualquer outra iniciativa de empregabilidade.
- **Pobreza global e desenvolvimento sustentável mundial:** cumprir os compromissos assumidos pela UE em relação às metas acordadas internacionalmente, em particular na

Declaração do Milênio; contribuir para melhorar a governança ambiental internacional (IEG, na sigla em inglês), reforçando os acordos ambientais multilaterais; elevar o volume da ajuda aos países menos desenvolvidos a 0,7% da renda nacional bruta até 2015 (0,56% até 2010); promover o desenvolvimento sustentável no âmbito das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Além dos sete desafios principais, a SDS destaca políticas transversais que contribuem para a sociedade do conhecimento, nomeadamente a educação e treinamento, pesquisa e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que defende o uso de instrumentos econômicos na implementação da estratégia, incluindo mecanismos de financiamento integrado e ampliação do peso da tributação ambiental. Proporcionando uma perspectiva de longo prazo e clara e coerente orientação para todas as áreas políticas, a SDS da UE define o quadro geral, dentro dos quais as estratégias de curto e médio prazo devem operar.

Monitoramento das políticas na União Europeia

Os progressos em direção aos objetivos operacionais e às metas da SDS são objeto de contínuo monitoramento a partir de indicadores de desenvolvimento sustentável (SDI na sigla em inglês), concebidos, desde 2005, a cada dois anos pelo Eurostat, órgão oficial de estatística da União Europeia. Os indicadores e estatísticas apresentadas pelo Eurostat no relatório bienal de monitoramento cobrem uma ampla gama de questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, avaliando objetivamente se a Europa está se movendo na direção certa e em ritmo adequado aos objetivos e metas definidos na SDS. Além de auxiliar avaliação dos progressos alcançados na execução da SDS, esse monitoramento permite também a redefinição das prioridades para as ações presentes e futuras do Conselho Europeu e dos Estados-Membros da UE.

Os indicadores de desenvolvimento sustentável da União Europeia são organizados por temas que guardam correspondência com os sete principais desafios da SDS, partindo da dimensão econômica até a dimensão global e institucional, passando pela dimensão social e ambiental. Na estrutura do SDI, o desafio “Inclusão social, demografia e migração” é representado por dois temas distintos: inclusão social e mudanças demográficas, em razão da natureza diferente destas duas questões. Dois temas adicionais relacionados com os princípios orientadores e

outros temas transversais da SDS da UE foram incorporados: desenvolvimento socioeconômico e governança global.

Dentre os mais de cem indicadores apresentados no mais recente relatório de monitoramento (UE, 2011), onze são identificados como indicadores-chave (*headline indicators*), pois fornecem um quadro geral dos progressos realizados pela UE no sentido do desenvolvimento sustentável em termos dos objetivos e metas definidos na SDS. Uma avaliação dos progressos realizados desde 2000, com base nesses indicadores, revela que ocorreram mudanças bastante favoráveis tanto em relação aos objetivos de inclusão social, como de mudança climática e energia, enquanto nos objetivos de desenvolvimento socioeconômico e saúde pública as alterações verificadas foram apenas moderadamente favoráveis.

No que se refere à inclusão social, o indicador principal do risco de pobreza e exclusão social revela que nos 27 países-membros da UE há cada vez menos pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. Entre 2005 e 2009, uma média de dois milhões de pessoas foram retiradas anualmente do contingente populacional em risco de exclusão social ou pobreza. Embora essa queda seja encorajadora em termos da possibilidade de atingir a meta fixada para 2020, não está claro que essa tendência se sustentará, sobretudo porque os impactos da crise econômica e financeira ainda não foram capturados no indicador em razão da defasagem,.

Da mesma forma, houve considerável progresso igualmente em relação à mudança climática e energia. No período 2000-2009, a emissão de gases de efeito estufa da EU foi reduzida significativamente, o que sugere que os compromissos assumidos no Protocolo de Kyoto serão cumpridos. Pelo ritmo atual das mudanças, também é provável que a EU atinja a meta, até 2020, de 20% de energias renováveis no consumo bruto final de energia.

Quanto ao objetivo desenvolvimento socioeconômico, o indicador-chave do PIB real *per capita* registrou crescimento médio anual de 0,9% entre 2000 e 2010. Porém, com a crise econômica e a subsequente recessão em 2009, o PIB real *per capita* retrocedeu para o nível de 2005. Com o crescimento lento da economia em 2010 e em 2011, não houve melhora nesse indicador.

No que diz respeito à saúde pública, os dados sobre expectativa de vida na UE indicam algum progresso no prolongamento da vida útil da população. Uma menina nascida em 2008 teria uma expectativa média de vida de 82,4 anos, enquanto um menino teria uma expectativa média de 76,4 anos.

Em outros quatro objetivos – produção e consumo sustentável, mudanças demográficas, transporte sustentável e parcerias globais – houve alterações moderadamente desfavoráveis, enquanto o objetivo recursos naturais registrou quadro mitigado, já que houve evolução favorável no indicador abundância de aves e desfavorável no indicador conservação dos estoques pesqueiros, com ampliação do volume de pesca bem além do limite de segurança biológica.

O indicador-chave para produção e consumo e sustentáveis apresentou uma tendência moderadamente desfavorável ao longo do período de 2000 a 2007. Apesar de os aumentos de produtividade dos recursos mostrarem que a UE tornou-se mais eficiente na forma como utiliza os seus recursos, a demanda por materiais e as pressões ambientais associadas continuaram crescendo.

No que se refere às mudanças demográficas na UE, até 2008, o aumento da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos evoluía no sentido de cumprir a meta de 50% em 2010. No entanto, como consequência da recessão em 2009 e do fraco crescimento em 2010, o objetivo não foi atingido e a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos ficou próxima de 46% em 2010.

A UE também está distante da meta de transporte sustentável, com dissociação entre o consumo de energia no transporte e o desenvolvimento económico. A relação do consumo de energia de transporte por unidade de PIB diminuiu ligeiramente entre 2000 e 2009. Porém, o consumo de energia nos transportes tem crescido desde 2000, ainda que mais lentamente do que a economia.

O mesmo ocorreu em relação aos compromissos internacionais assumidos pela UE. A participação da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês) permaneceu no patamar de 0,4% da Renda Nacional Bruta (RNB) no período 2005-2010, distante da meta intermediária de 0,56% fixada para 2010 e da meta final de 0,7% até 2015.

Ainda que nenhum dos objetivos perseguidos pela UE nos termos definidos pela SDS tenha registrado evolução claramente desfavorável ao longo do período 2000-2009 quando avaliados pelos indicadores-chave, alguns indicadores subjacentes registraram trajetória nitidamente negativa. Esses foram os casos dos resíduos tóxicos (alta de 8,3% entre 2004-2008), do consumo de energia pelas famílias (+ 17,8% entre 2000-2009), do número de veículos próprios (aumento de 11,8% entre 2000-09), sustentabilidade das finanças públicas (a dívida pública em proporção do PIB saltou de 61,8% para 80% entre 2000 e 2010 em razão da crise de 2008-09), exposição à poluição atmosférica por ozônio (aumento de 24,6% entre 2000-08)

e da dependência energética de fontes não renováveis importadas, em particular petróleo e gás natural (alta de 15,4% entre 2000-09).

Uma evolução igualmente inconsistente com a meta da SDS foi o aumento do peso da tributação do trabalho em comparação com a tributação ambiental entre 2000 e 2009 na UE, resultado oposto ao pretendido, que é deslocar tributos incidentes sobre o trabalho para o consumo de energia e poluição ambiental.

Estratégia e monitoramento do desenvolvimento sustentável na OCDE

A estratégia de crescimento verde, lançada pela OCDE em maio de 2011, como contribuição do grupo de países desenvolvidos para a conferência mundial Rio +20, no Rio de Janeiro, centra-se em aspectos de política econômica e ambiental, que se reforçam mutuamente (OCDE, 2011a).

A estratégia de crescimento verde da OCDE reconhece o valor do capital natural como um fator de produção e sua importância no crescimento, enfatizando os modos econômicos de atenuar as pressões ambientais e de assegurar a transição para os novos padrões de crescimento, os quais evitarão que os limites ambientais críticos sejam ultrapassados em âmbito local, regional e global. Reconhece igualmente que a ênfase no PIB como uma medida de progresso econômico desconsidera a contribuição dos ativos naturais para a riqueza, saúde e bem-estar. Portanto, é necessário fixar metas para um conjunto mais amplo de medidas de progresso, englobando a qualidade e a composição do crescimento, além de incluir indicadores referentes a como isso afeta a riqueza e bem-estar das pessoas. Neste e em muitos outros aspectos, o crescimento verde é um componente essencial do desenvolvimento sustentável.

A estratégia de crescimento verde defende que as decisões de política econômica incorporem horizontes de tempo mais longos, dado que padrões de crescimento e mudança tecnológica criam dependência de trajetória e bloqueios tecnológicos e institucionais. Como os impactos ambientais também são cumulativos e, por vezes, irreversíveis, criam-se vínculos fortes entre decisões atuais e oportunidades econômicas futuras.

A estratégia de crescimento verde precisa igualmente encorajar comportamentos sustentáveis por parte das empresas e dos consumidores. Desse modo, será possível facilitar a realocação suave e gradual de capital, tecnologia e postos de trabalho para atividades mais ecológicas e proporcionar incentivos e apoios adequados à inovação verde.

A execução da estratégia de crescimento verde irá envolver a combinação de instrumentos variados, que podem ser classificados em dois amplos conjuntos de políticas. O primeiro conjunto, relacionado às condições estruturais que reforçam o crescimento econômico e a conservação do capital natural, inclui a política fiscal, de concorrência, bem como de inovação. O segundo conjunto abrange políticas destinadas a promover o uso eficiente dos recursos naturais, tornando onerosa a poluição, mediante instrumentos de política baseados em preço.

Crescimento verde exigirá também diretivas para estabelecer rede de infraestrutura adequada às tecnologias de última geração, especialmente em áreas como energia, água, transportes e comunicações. Investimentos em infraestrutura verde podem ajudar a evitar os gargalos de padrões de crescimento ineficientes e caros. Esses investimentos podem alavancar o crescimento econômico e trazer benefícios sociais e de saúde. Nas economias em desenvolvimento, haverá oportunidades para saltar etapas em direção a novas formas de desenvolvimento de infraestrutura. Dada a magnitude dos investimentos necessários na maioria dos países, será necessário alavancar os financiamentos públicos e privados, mediante, por exemplo, parcerias público-privadas, combinação de tarifas e impostos, reformas regulatórias e assistência ao desenvolvimento.

De acordo com a OCDE, para que as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável sejam bem-sucedidas deverá haver uma integração das políticas governamentais. Nos países da OCDE, o foco principal terá de ser o estabelecimento de estruturas de governança nos níveis mais altos do governo e a coordenação entre diferentes áreas e níveis de governo. Já para vários dos países em desenvolvimento, será necessário criar novos arranjos institucionais para viabilizem a integração das políticas nacionais nos processos de planejamento do desenvolvimento nacional, incluindo as estratégias de redução da pobreza.

Cinco temas principais foram definidos como alvo de ações governamentais em prol do crescimento verde:

- Produtividade e maior eficiência na utilização dos recursos e ativos naturais;
- Base de ativos naturais;
- Dimensão ambiental da qualidade de vida;
- Oportunidades econômicas e respostas políticas e
- Contexto socioeconômico e características do crescimento.

Em um esforço para mensurar os progressos obtidos em termos de desenvolvimento sustentável, a OCDE procurou identificar os indicadores mais relevantes para cada um destes cinco tópicos-chave, que podem ser adaptados para o contexto nacional dos formuladores de política:

- Indicadores de produtividade: produtividade no uso de energia e emissão de carbono, produtividade no uso de recursos naturais (água, nutrientes, materiais), produtividade multifatores.
- Indicadores da base de ativos naturais: estoques de ativos naturais renováveis (água, florestas, recursos haliêuticos), estoques de ativos naturais não renováveis (minerais, petróleo), biodiversidade e ecossistema.
- Indicadores de qualidade de vida associada ao meio ambiente: saúde e risco ambiental, serviços ambientais.
- Indicadores de oportunidades econômicas: tecnologia e inovação, bens e serviços ambientais, fluxos financeiros internacionais, preços e transferências, habilidades e formação, regulação e gestão.
- Indicadores das características e contexto do crescimento: estrutura econômica, comércio e produtividade, mercado de trabalho, educação e renda, padrões sócio-demográficos.

A experiência adquirida pela OCDE em suas avaliações de países e de política geral será útil para o desenvolvimento de uma ferramenta analítica que permita identificar prioridades políticas específicas do país, com base em análise *cross-country* e compreensão do que é uma boa prática. O organismo pretende igualmente avançar nos trabalhos sobre indicadores de crescimento verde e questões relacionadas à sua mensuração, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento do monitoramento e controle da transição para o crescimento verde tanto nos Países-Membros da OCDE como em outras economias.

Políticas de sustentabilidade em países em desenvolvimento

Estudo recente realizado pelo Centro de Estudos Estratégicos de Haia (NOVOSEJT et all., 2010) examinou, em perspectiva comparada, as políticas de sustentabilidade em cinco países – China, Índia, Rússia, África do Sul e México –, confrontando-as com a experiência da Holanda, utilizada como referência para a União Europeia. Como justificativa para a escolha desse grupo de países, os autores destacaram, entre outras razões, o fato de representarem diferentes estágios e modelos de desenvolvimento econômico; de servirem de referência no debate sobre degradação ambiental, tanto internacionalmente como em suas respectivas regiões; de apresentarem particular interesse para a segurança econômica e energética da Europa – casos, sobretudo, da Rússia, da China e da Índia.

Utilizando como fonte de informação primária os documentos nacionais oficiais apresentados em conferências internacionais, o ponto de partida dos autores é a comparação das definições nacionais da sustentabilidade e de suas dimensões (econômica, ambiental, política e social). Enquanto os documentos oficiais europeus mostram uma compreensão mais abrangente da sustentabilidade (explicitando que não apenas os governos e sim todos os atores sociais, inclusive cidadãos individuais, são responsáveis diretos pelo desenvolvimento sustentável), os países em desenvolvimento apresentam diferentes entendimentos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Na China, o desenvolvimento econômico é considerado a pedra angular do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento econômico é essencial para aumentar a produtividade social, aliviar a pobreza e melhorar o padrão de vida da população e alcançar uma gestão sustentável dos recursos naturais e proteção do meio ambiente.

No México, a definição de sustentabilidade abrange as múltiplas dimensões (econômica, social, política e ambiental), mas a ênfase concentra-se nos cidadãos individuais. Considerada um direito dos cidadãos, a sustentabilidade é definida a partir de um conjunto de bens comuns, que vão do crescimento econômico ao acesso a um ambiente verde.

Na Rússia, os documentos oficiais delimitam o desenvolvimento sustentável como uma responsabilidade do Estado e concentram-se principalmente em questões econômicas e ambientais. Em contraste, na África do Sul, a definição de sustentabilidade é mais estrita e se baseia nos aspectos econômicos, enquanto a Índia destaca o desenvolvimento humano como indissociável da proteção ambiental.

Na China, na Índia e na África do Sul, a erradicação e/ou redução da pobreza é considerado um pré-requisito essencial para o enfrentamento das demais questões associadas à sustentabilidade. Os governos desses países consideram prematura a discussão de questões ambientais dado que as necessidades básicas dos seus cidadãos ainda não foram atendidas. Já na Rússia, a segurança nacional é o pré-requisito chave para a sustentabilidade. Aspecto comum a todos os cinco países é importância atribuída à segurança energética como uma condição prévia fundamental para sustentabilidade.

De acordo com o estudo, o exame das relações entre as distintas dimensões de sustentabilidade nas diferentes abordagens nacionais revela igualmente diferentes marcantes da China, da África do Sul e da Rússia em relação aos demais países. Esquematizadas como um modelo concêntrico, governança e segurança nacional ocupam, respectivamente, o centro das abordagens sul africana e russa. Já para a China, as questões ambientais constituem um subconjunto de questões econômicas e sociopolíticas.

No que se refere às estratégias nacionais de sustentabilidade, a análise comparada mostra que, à exceção da China, que estabeleceu a sua estratégia de desenvolvimento sustentável em documentos oficiais em 2003 e 2004, os demais países em desenvolvimento não definiram uma estratégia nacional de sustentabilidade autônoma. No caso da África do Sul, os autores mencionam que estratégia nacional de desenvolvimento sustentável estava em discussão a partir de um documento intitulado “Pessoas-Planeta-Prosperidade: Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável da África do Sul”, que reunia subestratégias já existentes para questões ambientais e para desenvolvimento equânime.

No México e na Índia, a sustentabilidade é apenas uma entre as várias e amplas questões incorporadas nos planos quinquenais nacionais, que incluem igualmente política externa e

segurança. De forma complementar, estratégias de sustentabilidade são definidas de forma compartimentada em âmbito ministerial relacionadas às questões específicas, como o desenvolvimento de energias renováveis no México e as respostas às mudanças climáticas na Índia.

Na Rússia, a mais recente estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável remonta a meados dos anos 90. Todavia, a questão da sustentabilidade também é abordada na Estratégia de Segurança Nacional divulgada em 2009, que enfatiza a construção de fortes fundamentos econômicos para o país e o uso adequado dos recursos naturais.

O estudo mostrou também diferenças importantes em relação ao alinhamento das políticas nacionais de sustentabilidade com os acordos internacionais. Enquanto a Rússia define sua política de forma independente, a China e África do Sul são mais explícitos no alinhamento de suas políticas aos quadros internacionais de referência. Assim, a estratégia chinesa foi definida nos termos da Agenda 21 das Nações Unidas, enquanto a África do Sul vinculou a sua agenda às Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDG, na sigla em inglês).

Alguns elementos específicos dos documentos internacionais são rejeitados explicitamente pelos países em desenvolvimento. A Índia e África do Sul rejeitam, por exemplo, certas cláusulas ambientais e sociais em acordos internacionais, por considerarem que são, de fato, barreiras comerciais disfarçadas impostas pelos países desenvolvidos.

Os países pesquisados também apresentam diferenças importantes no que se refere à incorporação das contribuições e dos pontos de vista dos diversos atores sociais. Enquanto no México e na África do Sul, adota-se uma abordagem bastante inclusiva, com o governo recebendo contribuições e discutindo prioridades com representantes do setor privado, de organizações não governamentais e demais atores políticos, na China e na Índia, a formulação e formatação de políticas são domínio exclusivo do governo. Já na Rússia, representantes do setor privado e das empresas estatais participam muito mais do processo de elaboração das políticas do que os representantes da sociedade civil.

No que diz respeito à implementação das políticas de sustentabilidade, as experiências nacionais são igualmente distintas. No México, a implementação é centralizada e se dá em âmbito nacional, enquanto na China, na Índia e na Rússia a execução das políticas é descentralizada. Na Rússia, a autoridade é delegada aos ministérios. Na China e na Índia, a autoridade para execução das políticas é delegada aos governos locais. De acordo com os autores, como os governos locais não têm a necessária capacidade administrativa e financeira, a execução das políticas fica comprometida.

Os autores do estudo consideram que, não obstante essas diferenças, os países pesquisados compartilham temas de interesse, os quais perpassam as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável, identificado essencialmente como o desenvolvimento econômico que respeita o meio ambiente e os seres humanos:

- Segurança energética: condição prévia para o crescimento econômico; acesso a energia barata é fonte de ascensão social e econômica para os pobres; interesses ambientais e econômicos motivam o desenvolvimento de energia alternativa e limpa;
- Água: oferta e suprimento de água são cruciais para a população e o crescimento econômico. A escassez de água reforçada pelo crescimento econômico e pela degradação ambiental deteriora o saneamento e ameaça a subsistência da população pobre. Secas e elevação do nível do mar desencadeiam migrações ecológicas.
- Educação: peça fundamental para promover todas as dimensões da sustentabilidade. Educação reforça a produtividade econômica dos indivíduos e seu engajamento para consumir e agir de forma sustentável.
- Tecnologia: fator-chave para o desenvolvimento sustentável. A tecnologia pode, por exemplo, melhorar a eficiência energética, impulsionar o desenvolvimento de energia limpa, criar novas oportunidades econômicas, melhorar a educação e a participação social das pessoas.

Políticas de desenvolvimento sustentável na América Latina e Caribe

De acordo com a UNEP (2010), na América Latina estão em curso diversas iniciativas governamentais para a promoção do crescimento sustentável e inclusivo, para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio, em particular a da erradicação da pobreza extrema até 2015, e para redução da dependência de carbono e da degradação ambiental. Na busca de um modelo de desenvolvimento sustentável, os países da região enfrentam os desafios de conciliar múltiplos objetivos: crescimento econômico, conservação do patrimônio natural e cultural, utilização sustentável dos recursos, redução da enorme desigualdade econômica e social que

ameaça a coexistência pacífica, relação mais equilibrada e proativa com os parceiros da comunidade internacional.

No que se refere ao crescimento econômico sob a ameaça da mudança climática e seus impactos, os países da América Latina e do Caribe enfrentam o desafio de escapar do empobrecimento e do crescimento de curto prazo, bem como da armadilha da tradicional atividade extrativista e da fabricação de produtos primários. Vários países que desafiaram o padrão de acumulação primário exportador registram taxas de crescimento mais elevadas e a melhoria dos indicadores sociais nos primeiros anos deste século. Esses foram os casos de Chile, Colômbia, Peru, Costa Rica, Panamá, México e mesmo do Brasil, que promoveram a modernização de suas economias, reforçando a posição dos seus produtos nos mercados internacionais e estabelecendo importantes vínculos com o capital transnacional, de forma a se beneficiar da transferência de tecnologias.

Outros, contudo, não conseguiram avançar na transformação de suas economias e viram aumentar a pobreza e a desigualdade, com conseqüente aumento das tensões sociais. Em vários desses países, setores sociais emergentes realizaram fortes protestos, exigindo a revogação dos contratos de privatização de serviços de água; a cobrança de direitos soberanos sobre os recursos naturais; reativação da economia produtiva; e priorização dos respectivos mercados nacionais, nomeadamente em matéria de produção agrícola, soberania e segurança alimentar, incluindo uma maior preocupação com o meio ambiente. Essas demandas evidenciaram o desafio associados à transição de um “país pobre de baixo teor de carbono” para um “país rico de baixo teor de carbono”.

Segundo a UNEP, a construção de agendas ambientais na América Latina e Caribe data de mais de 20 anos. Desde então, os países da região fizeram progressos inegáveis em termos de estabelecimento de um quadro regulatório cada vez mais amplo e complexo, com políticas, planos, programas e projetos associados, bem como de criação de instituições responsáveis pela execução das ações propostas. Porém, ainda persistem problemas sérios que comprometem a eficácia das iniciativas, notadamente, a má qualidade das informações, utilização contraditória de políticas, influência de grupos de interesses e atitudes. Ademais, não obstante a relativa abundância de recursos naturais, em vários países da região não há políticas públicas de promoção de energia limpa e de investimentos em novas tecnologias.

Entre as iniciativas em prol do desenvolvimento sustentável adotadas por países da região destacam-se:

- Planejamento do uso e da ocupação do território urbano e rural, que inclui gestão de ecossistema, avaliação econômica dos recursos, pagamento por serviços ambientais e empresas verdes, criação de áreas de proteção ambiental e sistemas de corredor biológicos, turismo sustentável e gestão florestal certificada;
- Gerenciamento dos investimentos em infraestrutura estratégica e em atividades verdes, que inclui a promoção de empregos verdes em diferentes setores econômicos, gestão dos recursos hídricos e saneamento, transformação da matriz energética e gestão sustentável das atividades extrativas;
- Políticas e instrumentos econômicos de incentivo ao desenvolvimento sustentável, que incluem incentivos fiscais, subsídios, financiamento a taxas de juros preferenciais, multas e tributação da poluição;
- Fortalecimento e adaptação da regulamentação ambiental;
- Políticas socioambientais, que incluem políticas de promoção e estímulos às iniciativas de consumo e produção sustentáveis, educação do consumidor e incentivo à responsabilidade social das empresas;
- Monitoramento e responsabilidade pela gestão ambiental, que envolve base de estatísticas oficiais, que permita identificar os benefícios e custos dos ecossistemas e dos serviços que oferecem, com produção e atualização dos dados de acordo com os padrões internacionais.

A abordagem do planejamento do uso e da ocupação do território considera três dimensões indissociáveis do processo de desenvolvimento: a terra, os recursos e a participação dos atores relevantes. Esse processo de planejamento se inicia com a delimitação do território (município, cidade, comunidade, estado, bacia hidrográfica ou um ecorregião). Na sequência, é feito o mapeamento da disponibilidade dos recursos suscetíveis de serem explorados para o desenvolvimento local (recursos renováveis e não renováveis, uso atual e passado dos recursos, fontes de água, serviços existentes, relevo, paisagem, acessibilidade, etc). Finalmente, no que se refere ao componente social, busca-se identificar como a população está ocupada e sua relação com o território, sua organização e suas autoridades, além do gerenciamento e dos riscos do uso inadequado dos recursos existentes.

Exemplos desse tipo de abordagem são: o Sistema Nacional de Desenvolvimento Sustentável (SINADES, na sigla em espanhol) adotado pela Costa Rica em 1994, que estabeleceu as bases legais e metodologias do planejamento territorial em âmbito nacional, a experiência do México com o planejamento do uso ecológico do território, iniciada em 1980 e que atualmente cobre grande parte do país. Na Colômbia, a cidade de Bogotá tornou-se uma referência mundial de sucesso com a adoção, em 2001, de planejamento e gestão ambiental em âmbito local, no qual as demandas de ocupação da população são atendidas em consonância com o atendimento de padrões ambientais.

De acordo com a UNEP, a América Latina tem sido pioneira na aplicação do pagamento por serviços ambientais como um instrumento econômico global para promover a conservação da biodiversidade e preservar os ecossistemas. Alguns exemplos promissores estão sendo desenvolvidos em vários países da região, tais como Bolívia, México, Costa Rica e Colômbia. Na Costa Rica, por exemplo, o governo fornece assistência financeira para diversos serviços ambientais, tais como reflorestamento, sistemas agroflorestais, viveiros florestais, recuperação de áreas desmatadas, mudanças tecnológicas no uso e na industrialização dos recursos florestais. O suporte financeiro é realizado pelo Fundo Nacional de Financiamento Florestal (FONAFIFO), e se destina principalmente a pequenos e médios produtores, fornecendo créditos ou outros mecanismos para promover a gestão florestal.

Certificados de gestão florestal é outra ferramenta que tem demonstrado enorme potencial em combinar a preservação do patrimônio natural com as oportunidades econômicas que oferece seu uso sustentável. Segundo a UNEP, a produção de madeira certificada das florestas tropicais naturais da América Latina tem crescido de forma constante, tanto nas áreas públicas, como em concessões privadas, territórios indígenas e terras comunitárias.

Infraestrutura é, e continuará sendo, a força motriz do desenvolvimento. Na América Latina, as necessidades de investimentos em infraestrutura são substanciais para o lançamento das bases de uma economia sustentável, com criação de emprego e consequente impacto social. No entanto, considerações de ordem econômicas e uma perspectiva de curto prazo têm frequentemente levado os governos a buscar superávits orçamentários mediante o adiamento de grandes obras, com efeitos sobre a sua sustentabilidade ambiental.

Outro problema destacado pela UNEP refere-se ao fato de que, nos últimos anos, generalizou-se na região um padrão de desenvolvimento da infraestrutura que, ditado por interesses externos, guarda pouca relação com as reais necessidades dos países e ainda menos com considerações ambientais. A falta de estradas de ferro, portos, aeroportos e serviços públicos

urbanos projetados e criados em conformidade com a legislação ambiental e com base em critérios para minimizar o impacto pode, contrariamente ao que se poderia pensar, resultar em pressões sobre os recursos existentes ou em seu mau uso. Por exemplo, a falta de ferrovias pode resultar em pressão para construção de estradas e rodovias; a escassez de um bom e eficiente serviço de transportes públicos significa o uso diário de veículos movidos por combustíveis fósseis e, portanto, mais de emissão de poluentes.

Ademais, ainda que construção de estradas e rodovias ou a produção de automóveis gerem empregos, estas não são atividades que criam empregos verdes, que são aqueles que contribuem decisivamente para reduzir a pegada ecológica das atividades econômicas. Empregos verdes são encontrados em muitos setores da economia, que incluem desde o setor de energia elétrica de baixo carbono, passando pela reciclagem e a agricultura, até construção e transporte. Estes postos de trabalho ajudam a reduzir o consumo de energia, matérias-primas e água, usando estratégias altamente eficientes para reduzir as emissões de gás de efeito estufa, bem como para diminuir ou eliminar completamente todas as formas de resíduos e poluição, contribuindo para proteger e restaurar ecossistemas e biodiversidade. Há experiências promissoras de empregos verdes em países da região, com destaque para a reciclagem no Brasil e a produção agrícola orgânica no México.

Em relação à utilização de instrumentos de mercado para influenciar o comportamento dos agentes econômicos em questões ambientais, os países latino-americanos têm relativamente pouca experiência em comparação a outros países, sobretudo, os europeus. Em geral, os princípios de proteção ambiental ainda são vistos, tanto pelos governos, como por muitos setores produtivos, como uma imposição externa e uma fonte de custos adicionais que impedem o desenvolvimento. No entanto, a inclusão de instrumentos econômicos nas políticas ambientais está começando a se disseminar, particularmente em países com instituições bem desenvolvidas, casos do Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, México e Venezuela. Na Costa Rica, por exemplo, por considerar a água um bem público, o governo cobra uma taxa trimestral, obrigatória e com pagamento antecipado, de todos os usuários (indivíduos, empresas, entes públicos e privados).

No que se refere às iniciativas em prol do consumo e da produção sustentável, o Fórum dos Ministros de Meio Ambiente da América Latina e Caribe aprovou em 2009, na Colômbia, um conjunto de recomendações para adoção de programas de consumo e produção sustentáveis, com sugestão de políticas e instrumentos. Entre as prioridades incluem: definição de programas decenais de consumo e produção sustentáveis, estímulo ao setor de PME, encomendas governamentais sustentáveis, educação do consumidor, criação e/ou fortalecimento de redes de informação e conhecimento.

As políticas de inovação nas estratégias de desenvolvimento sustentável

Na avaliação da OCDE, a promoção do desenvolvimento e crescimento econômico, assegurando os recursos naturais e os serviços necessários ao bem-estar humano, exige uma profunda transformação tecnológica, que empurre a atual fronteira das tecnologias de produção e do padrão de consumo existentes, permitindo dissociar o crescimento econômico do esgotamento dos recursos naturais e da degradação ambiental. Tal transformação depende, fundamentalmente, de inovação, a qual desencadeando um processo de destruição criadora conduzirá a novas ideias, novos empreendedores e novos modelos de negócios. Esse conjunto, por sua vez, resultará no estabelecimento de novos mercados e, eventualmente, na criação de novos empregos.

De acordo com a OCDE, diferentes graus de inovação podem contribuir para o crescimento e o desenvolvimento sustentável (OCDE, 2011c):

- **Inovação incremental:** aquela que visa alterar e melhorar as tecnologias ou processos existentes para aumentar a eficiência na utilização de recursos e de energia, sem alterar substancialmente a tecnologia principal subjacente. Essa tem sido a forma dominante de inovação introduzida nos mercados e embora tenha viabilizado progressos substanciais em termos do desempenho ambiental nas últimas décadas, ocasionou aumento correspondente no consumo, como nos casos de transporte pessoal e de equipamentos eletrônicos.
- **Inovação perturbadora:** aquela que altera o modo como funcionam certas tecnologias específicas, sem, contudo, modificar a base tecnológica em si. Exemplo seria a passagem da iluminação por lâmpada incandescente para a iluminação por lâmpada fluorescente.
- **Inovação radical ou sistêmica:** aquela que promove a alteração em larga escala do regime tecnológico, conduzindo a uma transformação na base tecnológica de uma economia. Em geral, a tendência é que as inovações radicais sejam geradas por empresas menores e/ou recém-chegadas ao mercado, em processos, frequentemente, difíceis, demorados e arriscados. Seu sucesso quase sempre depende de melhorias incrementais, refinamentos e modificações, de desenvolvimento de tecnologias complementares, bem como da mudança organizacional e aprendizagem social. Além de bastante complexo, esse tipo de inovação envolve inúmeros atores, além de exigirem mudanças

não tecnológicas. Exemplo recente foi a revolução nas tecnologias de informação e comunicação e a ampla gama de mudanças institucionais, sistêmicas e organizacionais que essas inovações acarretaram. Biotecnologia é outro setor no qual têm surgido inovações radicais, introduzidas por novos *players*.

Embora a busca de lucro seja o motor da inovação, incluindo a inovação verde, a OCDE considera que a ação do governo é essencial para desencadear inovação verde. A justificativa para as políticas governamentais de promoção à inovação verde reside em falhas de mercado, tais como a existência de efeitos negativos associados à degradação ambiental e de barreiras específicas de mercado, em razão da prevalência de concepções, tecnologias e sistemas dominantes nos mercados de transporte e de energia.

Assim, dentro de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento e crescimento sustentável, ações de política governamental são, portanto, particularmente importantes em algumas áreas para estimular o surgimento de inovações verdes. De acordo a OCDE, haveria quatro áreas de ação para as políticas governamentais específicas em prol da inovação verde:

- Sinais de mercado, claros e estáveis para enfrentar efeitos associados aos desafios ambientais;
- Investimentos públicos em pesquisa básica e de longo prazo, que envolvem riscos considerados muito elevados pelas empresas do setor privado;
- Intervenções para superar falhas específicas de mercado associadas à inovação verde, notadamente aquelas relacionadas ao domínio das tecnologias e sistemas existentes e das empresas já estabelecidas;
- Estímulo à difusão e à absorção de inovações e de tecnologias verdes nos mercados para evitar falhas sistêmicas, que impedem o fluxo de conhecimento e tecnologia e reduzem a eficiência do sistema de P&D.

Em cada uma dessas áreas, em função de seus objetivos específicos, a ação do governo se consubstanciaria mediante um conjunto de políticas. Por exemplo, para fornecer sinais claros de mercado, de modo a estimular o surgimento de inovações verdes, os governos podem utilizar o preço do carbono ou outro mecanismo de preços para incentivar o desenvolvimento e adoção de inovações verdes pelas empresas e famílias. Além de proporcionarem incentivos para ganhos de eficiência e para inovação, o emprego desses instrumentos de preço indica o

comprometimento dos governos com o crescimento sustentável. Todavia, a experiência recente com tributação das emissões de carbono sugere que políticas adicionais são necessárias para estimular o desenvolvimento de novas tecnologias verdes, dado que a elevação do preço pode desencadear inovação incremental e conduzir a elevação do consumo, tal como ocorreu no caso do transporte pessoal.

O investimento público em pesquisa básica e de longo prazo é necessário para ajudar a diminuir os custos da inovação verde no futuro, abrir possibilidades de avanços tecnológicos e criar novas oportunidades de negócios. A ação governamental para auxiliar na resolução de desafios científicos fundamentais e para promover tecnologias incertas e/ou de longa gestação, consideradas muito arriscadas para o setor privado, terá que abranger muitas áreas de pesquisa, incluindo a mitigação e adaptação à mudança climática, com base em abordagens multidisciplinares e interdisciplinares.

É preciso que os investimentos públicos em pesquisa sejam concebidos em caráter complementar aos investimentos privados e direcionados à excelência científica e a áreas nas quais os retornos sociais e os efeitos de transbordamento sejam potencialmente maiores. De acordo com a OCDE, embora a pesquisa básica forneça, na maioria das vezes, a semente que conduz à inovação tecnológica, as inovações verdes podem resultar de pesquisas efetuadas em inúmeras áreas, bem além da categoria estreita da ciência ambiental. Mapeamento de campos científicos que influenciaram inovação em tecnologias verdes, medida pelo patenteamento, mostra que áreas como a química e ciências dos materiais são muito mais importantes para as tecnologias verdes do que a pesquisa sobre a energia e o meio ambiente.

As políticas governamentais de pesquisa e inovação devem igualmente ser utilizadas para orientar o esforço das pesquisas existentes, priorizando programas de pesquisa temática voltados para a resolução de desafios específicos das mudanças ambientais. A OCDE defende também que o investimento público em pesquisa seja neutro em relação a tecnologias específicas, uma vez que inovações podem surgir a partir de uma ampla gama de campos. Além disso, os governos podem tomar medidas para acelerar o processo de conversão da pesquisa em inovação, reforçando, por exemplo, os laços entre ciência e negócios.

Uma cooperação internacional mais profunda favorecerá o maior esforço de pesquisa focada na promoção da inovação verde. Além da divisão dos custos do investimento público em pesquisa, a cooperação internacional poderá ajudar a melhorar o acesso ao conhecimento e promover a transferência de tecnologia entre os países. Tal cooperação é de fundamental

importância para países em desenvolvimento, que, em geral, não têm ainda a capacidade de adoção e adaptação de tecnologias verdes às suas próprias necessidades nacionais.

Em relação às ações para superar falhas específicas de mercado, as principais políticas abrangem:

- Apoio ao investimento privado em inovação, sobretudo para atividades de P&D e para a comercialização de inovações verdes. Tal apoio se faz necessário, porque as inovações verdes enfrentam barreiras adicionais em alguns mercados, caso, por exemplo, do setor elétrico. As políticas precisam ser formatadas para assegurar um processo competitivo de seleção, baseado no desempenho e evitando foco em tecnologias específicas, de modo a impedir o favorecimento e as pressões dos atuais titulares. Isto requer obviamente uma boa compreensão do desenvolvimento de tecnologias alternativas, bem como a estrutura de mercado para o qual estão sendo desenvolvidas. Na avaliação da OCDE, o apoio não deve ser fornecido antes que as novas tecnologias alcancem um estágio suficientemente maduro de desenvolvimento.
- Apoio para as tecnologias de uso geral, com amplo leque de aplicações. Para evitar os problemas relacionados à seleção dos campeões, os governos devem evitar o apoio a tecnologias específicas, priorizando tecnologias básicas com impacto em uma ampla gama de aplicações alternativas, que, por sua vez, oferecem um vasto leque de benefícios ambientais. É o caso, por exemplo, das tecnologias de informação, da biotecnologia e da nanotecnologia.
- Promoção do crescimento de novas empresas. As novas empresas têm um papel importante no desenvolvimento de inovações radicais. Por essa razão, a política governamental de estímulo à inovação verde precisa garantir condições leais de concorrência e melhorar o acesso das empresas recém-criadas ao financiamento, fatores que se constituem nos principais obstáculos para a entrada e o crescimento dessas empresas.
- Facilitar a transição de pequenas e médias empresas (PME) para modelo de crescimento verde. Como possuem, em geral, baixa capacidade de inovação, as PME enfrentam problemas adicionais na adoção de tecnologias verdes. Uma política com esse objetivo pode ajudar a melhorar o acesso dessas empresas ao financiamento e às redes de conhecimento, reforçando as suas habilidades e competências para inovação.

No que se refere às ações de estímulo à difusão e absorção de novas tecnologias e inovações, de acordo com a OCDE, o conjunto de políticas governamentais incluiria:

- Promover a difusão. O estímulo à ampla difusão de inovações verdes entre e dentro dos países pode exigir novas abordagens para a difusão dos novos conhecimentos e tecnologias. Contudo, a OCDE defende que essas novas abordagens se baseiem nos sistemas de proteção dos direitos de propriedade intelectual (IPR, na sigla em inglês) já em funcionamento. Para acelerar a difusão da inovação e aumentar a transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento, novos mecanismos como os pools voluntários de patentes e outros mecanismos colaborativos de alavancagem da propriedade intelectual sendo desenvolvidos, dentro do marco legal do IPR.
- Fortalecer os mercados para a inovação verde. Em adição à precificação da emissão de carbono e das outras maneiras de lidar com as externalidades ambientais, as políticas de demanda de inovação são parte importante do mix de políticas para promoção da inovação verde em mercados específicos. Normas, regulamentos bem desenhados e contratos inovadores, por exemplo, podem incentivar a inovação verde em áreas nas quais os sinais de mercado não são totalmente eficazes. Todavia, a OCDE alerta que essas políticas precisam ser bem formatadas de modo a não provocar distorções nos mercados, respeitando tanto as políticas nacionais de concorrência como os compromissos internacionais no âmbito da OMC.
- Incentivar a mudança do comportamento dos consumidores. A precificação do uso dos recursos ambientais tem provado ser uma ferramenta poderosa para influenciar as decisões das famílias e dos consumidores. Porém, como muitas vezes os consumidores focam os custos de curto prazo, políticas devem ser adotadas com vistas a ressaltar as implicações do custo ao longo do ciclo de vida do produto, de modo a influenciar as escolhas de bens de consumo duráveis. Políticas de defesa e educação do consumidor, incluindo campanhas de sensibilização, bem como certificação e rótulo ambiental também se constituem em instrumentos importantes para influenciar o comportamento das famílias e estimular a difusão das inovações verdes.

Essa visão da inovação como estratégia-chave da transição para uma economia de baixo carbono, que combine desenvolvimento econômico com metas ambientais e energéticas, também é sustentada pelo World Resources Institute (WRI), centro internacional de pesquisa sobre recursos globais e questões ambientais. Em estudo recente, além de explicar a especificidade do processo de inovação no setor de energia de baixo carbono, os pesquisadores

do WRI propõem a abordagem de ecossistema de inovação, no qual estabelece cada um dos passos necessários para identificar e capitalizar as enormes oportunidades potenciais e emergentes no setor de baixo carbono (TAWNEY et al., 2011).

Inovação no setor de energia de baixo carbono

Na avaliação dos autores, inovação é fundamental não apenas para atender os desafios inter-relacionados do acesso à energia e das mudanças climáticas. A capacidade de inovar continuamente é crucial para países desenvolvidos e em desenvolvimento competirem efetivamente na cadeia global de valor nas atividades de baixo carbono, que incluem o desenvolvimento, fabricação, instalação, operação e integração das tecnologias de energia de baixo carbono. A inovação é também essencial para a redução dos impactos ambientais e humanos decorrentes da ampliação das tecnologias de baixo carbono. Finalmente, a inovação é essencial para manter baixos os custos de eletricidade enquanto esses desafios urgentes estão sendo enfrentados, já que os governos na maioria dos países não parecem dispostos nem a aumentar os preços da energia poluidora (seja mediante tributação, seja na revisão dos subsídios concedidos aos combustíveis fósseis) nem a subsidiar energia de baixo carbono por um prolongado período de tempo.

As inovações em produtos, materiais, processos, logísticas e mesmo políticas, ao acarretar redução dos custos e melhoria nos preços e nos desempenhos, permitirão fechar o *gap* entre as tecnologias de baixo carbono atuais e as tecnologias de baixo custo e alto desempenho urgentemente necessárias para assegurar serviços modernos de energia, evitando desastre climático. De acordo com os autores, a abordagem de ecossistema de inovação proposta captura a complexidade, a incerteza e a heterogeneidade dos processos de inovação, identificando os serviços críticos que os inovadores precisam para prosperar. São esses serviços críticos que devem ser o foco das políticas governamentais na promoção de inovações.

O setor de energia de baixo carbono apresenta características que tornam específico o processo de inovação do setor, tais como: amplas necessidades de investimento; concorrência acirrada; fontes diversas de novos conhecimentos (o conhecimento é frequentemente tácito e/ou efetivamente apropriado); inúmeras oportunidades de inovação dado que as tecnologias ainda não estão maduras; *clusters* geográficos de inovadores, em geral, próximos dos clientes; poucos entrantes e grandes players globais. Assim nesse setor, o ecossistema de inovações,

que favorece um processo de inovação interativo e não linear, deveria desempenhar as seguintes funções:

- Criação e compartilhamento de novos conhecimentos. Algumas das inovações no setor de energia de baixo carbono são baseadas em descobertas científicas, mas várias se inspiram em outras áreas, o que exige informação de todas as fontes disponíveis. Também é fundamental garantir que o conhecimento se difunda efetivamente no setor.
- Construção de competências. Competências no setor de baixo carbono não são facilmente apreendidas de livros e artigos acadêmicos, mas são essenciais para o processo de inovação. Da mesma forma, uma educação básica é crítica, mas insuficiente por si só. Como resultado, a alocação de recursos humanos qualificados é fundamental para o sucesso dos processos de inovação.
- Criação de redes de colaboração. As redes de colaboração são um instrumento essencial para a difusão do conhecimento científico e tecnológico entre os inovadores. Redes de colaboração podem ser baseadas em relações mercantis ou não mercantis e podem ser locais, regionais, nacionais e internacionais.
- Desenvolvimento de infraestrutura. Inovações no setor de baixo carbono exigem infraestrutura pública desenvolvida. Como as tecnologias individuais de geração de energia de baixo carbono são parte de um amplo e integrado sistema de eletricidade, as atividades inovadoras bem-sucedidas dependem de uma significativa infraestrutura física, como a distribuição.
- Acesso ao financiamento. Empresas inovadoras precisam frequentemente ter acesso a capital para colocar em prática suas soluções, sejam elas um novo processo de produção, sejam uma configuração diferente dos coletores de energia solar ou eólica. Diferentes atores, nacionais ou internacionais, públicos ou privados, com distintos apetites a risco podem e devem participar do financiamento das diferentes etapas do processo de inovação no setor de baixo carbono.
- Estabelecimento de governança e do ambiente regulatório. O processo de inovação tem maior probabilidade de êxito quando as regras do jogo são claras e consistentes. As regras devem explicitar os limites do campo de trabalho e as características que as soluções inovadoras devem incluir.

- Criação de mercado. Os formuladores de políticas têm grande poder de intervenção no mercado de energia e dispõem de uma ampla gama de instrumentos que podem auxiliar na adoção das inovações e na formação do mercado.

De acordo com estudo, a construção de um ecossistema dinâmico de inovação envolveria quatro etapas:

- Avaliação da cadeia global de valor e do posicionamento do país ou da região para decidir quais tecnologias e segmentos da cadeia de valor do baixo carbono se constituirão em metas da inovação.
- Análise e avaliação do ecossistema de inovação existente para verificar o nível de desempenho de suas funções.
- Formatação, formulação e adoção de políticas com o propósito de reforçar os pontos fortes e corrigir falências sistêmicas no ecossistema de inovação.
- Avaliação das políticas adotadas, com monitoramento dos seus impactos e efetividade, aprendizado e adaptação, efetuando ajustes baseados em evidências, de modo a adaptar as políticas à rápida transformação global do setor.

Na avaliação da cadeia global de valor e do posicionamento do país ou da região, os autores definem as ações necessárias, justificando sua relevância a partir de iniciativas nacionais bem-sucedidas. A proposta é que seja examinado a fundo o contexto do país, a partir da análise das condições subjacentes (geografia, dotação de recursos naturais, aspectos sociais e culturais, sistema político), da atividade econômica corrente (estrutura produtiva e oferta de bens e serviços, padrão de comércio, ambiente macroeconômico e financeiro), da oferta de energia (características da produção atual, dependência de fontes externas, gargalos), considerações ambientais (pressões atuais e previstas da atividade humano sobre o ecossistema, compromissos assumidos para a sustentabilidade ambiental) e da cooperação internacional (participação em esforços internacionais de cooperação tecnológica, disponibilidade de financiamento internacional para mitigação das mudanças climáticas). Já a análise das opções de tecnologias deve considerar: as características das tecnologias, as características da cadeia global de valor de cada uma das tecnologias, a concorrência internacional e suas interações, além das relações existentes com investidores internacionais, inovadores e fornecedores.

Uma vez que os formuladores de políticas nacionais e regionais tenham construído um sistema dinâmico de inovação, há uma gama de instrumentos de política que podem ser utilizados na promoção de cada uma das funções do ecossistema de inovação, tais como:

- Estímulo à criação e à difusão de novos conhecimentos: subsídios e incentivos para novas pesquisas, concursos e prêmios, medidas de proteção de propriedade intelectual e aplicação de sanções;
- Promoção da construção de competências: subsídios e incentivos para a educação e formação, bolsas de estudo e vistos de entrada no país para pesquisadores de grau avançado;
- Estímulo às redes colaborativas: estabelecer cooperação internacional, apoio a associações industriais e medidas de proteção à propriedade intelectual para gerar confiança entre os participantes da rede.
- Fomento ao desenvolvimento de infraestrutura: parcerias publico-privadas, de modo a incentivar à participação do setor privado, planejamento público e investimento em infraestrutura pública.
- Financiamento: garantia de empréstimo e criação de bancos “verdes” e de fundos governamentais de capital de risco.
- Regulação e governança: definição de normas e metas, tributação sobre efeitos negativos, subsidiando efeitos positivos, incentivo às iniciativas de eco-rotulagem e outras iniciativas voluntárias e licenças negociáveis.
- Criação de mercado: Sistemas de cotas mínimas para energia de fontes renováveis, garantia de preço (tarifas feed in), campanhas publicitárias, compras governamentais, normas e exigências governamentais, tributação de efeitos negativos, subsidiando efeitos positivos e incentivo às iniciativas de eco-rotulagem.

Políticas de promoção de energia renovável

A preocupação com segurança energética é aspecto comum nas estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável. Em estudo recente, a KPMG (2011) mapeou as iniciativas governamentais de promoção de energia renovável em um amplo conjunto de países, desenvolvidos e em desenvolvimento, que oferece um quadro bem completo, ainda que não exaustivo, dos principais instrumentos de política utilizados.

De acordo com estudo, ao lado da adoção de novos regulamentos para reduzir a emissão de carbono e alcançar segurança energética, inúmeros países têm adotado medidas de estímulo à geração de energia a partir de fontes renováveis. O apoio governamental aos investimentos em energia renovável assume a forma de uma ampla variedade de incentivos fiscais e não fiscais, que inclui: crédito tributário, isenção fiscal, concessão e depreciação acelerada. Igualmente, os governos procuram desencorajar a emissão de carbono e outros gases que provoquem efeito estufa mediante a imposição de penalidades e/ou tributação, tais como precificação e tributação do carbono, esquemas de teto e comercialização, taxa especial sobre o consumo, imposto sobre energia, etc.

Pelo menos 83 países, dos quais 41 desenvolvidos e 42 em desenvolvimento, adotam atualmente algum tipo de política de estímulo à geração de energia renovável. Os dez tipos mais comuns são: garantia de preço ao produtor de energias renováveis em contratos de oferta de longo prazo com fixação da tarifa com base no custo de produção da energia renovável (tarifas *feed-in*, FiT na sigla em inglês); sistemas de cotas com fixação de percentuais obrigatórios de fontes renováveis para as empresas de geração de energia (*renewable portfolio standard*, RPS), subsídios e subvenções de capital, crédito fiscal ao investimento, isenções e/ou redução de imposto sobre vendas ou sobre valor adicionado, esquema de comercialização de certificados verdes, pagamento direto pela produção de energia ou crédito tributário, medição líquida (*net metering*), empréstimos, financiamento ou investimento público direto e licitação pública competitiva.

Dados da Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em inglês), mencionados no estudo, indicam que o suporte governamental à energia renovável atingiu em 2009 o montante global de US\$ 32 bilhões para eletricidade de fontes renováveis e US\$ 20 bilhões para biocombustíveis. Em 2009, as fontes de energia renováveis representavam 25% da capacidade total de geração de energia mundial. Segundo as estimativas da IEA, entre 2009 e 2035, a geração de eletricidade por fontes renováveis irá crescer a taxa média de 3% ao ano

e a participação dessas fontes na geração mundial de eletricidade deverá subir de 18% para 33% nesse período.

De acordo com o estudo da KPMG, em 2009, os países líderes na produção de energia de fontes renováveis eram:

- China: em 2009, a China liderava em vários setores do mercado de energia renovável, respondendo por 40% da oferta mundial de energia solar fotovoltaica (PV), 30% das turbinas eólicas e por 77% dos coletores solares de água quente. Nesse mesmo ano, foi o país que adicionou capacidade de geração de energia renovável (37GW), levando a capacidade doméstica total de fontes renováveis para 226GW.
- Estados Unidos: são importantes produtores de energia com base em fontes renováveis, que incluem: etanol a partir do milho, energia eólica, biomassa e geotérmica. Em energia eólica, os Estados Unidos ocupam a segunda posição, mas são líderes mundiais em energia térmica solar concentrada (CSP, na sigla em inglês);
- Alemanha: líder mundial em investimentos em novas capacidades de geração de energia renovável, a Alemanha foi o país que mais adicionou capacidade em 2009 ao setor de energia solar fotovoltaica (3,8GW).
- Espanha: o país é o líder europeu na geração de energia eólica e líder no mercado de refrigeração com energia solar, que, embora ainda pequeno, registra rápido crescimento.
- Brasil: sexto maior investidor mundial em energia renovável, o Brasil é virtualmente o único produtor mundial de etanol de cana-de-açúcar. O País também mais de 4,8 GW de energia de biomassa gerados em plantas de cogeração nas usinas de açúcar, que produziram mais de 14 TWh de eletricidade em 2009.

A maioria desses países líderes pratica políticas ativas de promoção do setor de energia renováveis. A Espanha é a única exceção. Porém, ainda que não lá tenham sido criados estímulos específicos para esse setor, há no país diversos incentivos fiscais para estimular a sustentabilidade, dos quais se beneficiam os projetos que empregam energia eólica, térmica solar e tecnologias solar fotovoltaica.

Na China, o apoio do governo para os investimentos e produção de energia de fontes renováveis inclui expressivos incentivos fiscais, tarifas *feed-in* e subsídios para as empresas operadoras de projetos de energia renovável, de modo a compensar os seus custos.

Nos Estados Unidos, por sua vez, além de incentivos fiscais, o governo fornece, por exemplo, aporte direto de recursos para investimentos e produção de energia renovável. Ademais, 29 estados adotam o programa *renewable portfolio standard (RPS)*, que obriga as empresas geradoras de eletricidade a produzir uma determinada fração da eletricidade a partir de fontes renováveis.

Na Alemanha, há um amplo programa de incentivo governamental a geração de energia renovável a partir de tecnologias solar, hidrocentrífuga, aquecimento de biomateriais. Ademais, além do suporte financeiro para o setor de energia renovável pelo banco federal de desenvolvimento, KfW, que concede financiamento subsidiado, tarifas *feed-in* são disponíveis para energia eólica, geotérmica, solar, gás metano e hidroelétrica. O país adota igualmente políticas para incentivar a demanda por energias renováveis. Por exemplo, uma lei estabeleceu a obrigatoriedade de utilizar pelo menos 20% de fontes renováveis para o aquecimento dos novos edifícios residenciais.

No Brasil, um regime tributário especial é aplicável a produtores e importadores de biodiesel, que prevê alíquotas mais baixas de PIS e Cofins para estimular o desenvolvimento da indústria de biodiesel. Tarifas *feed-in* também estão disponíveis para geração de energia elétrica de tecnologias eólica, biomassa e hídrica.

Desenvolvimento mundial sustentável: recomendações de políticas

Na avaliação da UNEP (2011), os governos nacionais têm um papel-chave a desempenhar na promoção do desenvolvimento sustentável mediante a adoção de políticas e medidas de estímulo a iniciativas sustentáveis, que favoreçam a melhoria nas condições de vida da população e reduzam a desigualdade social, preservando o meio ambiente, de modo a evitar que as gerações futuras sejam expostas a riscos ambientais significativos.

Por essa razão, em sua contribuição para a conferência mundial Rio + 20, a UNEP apresentou um amplo conjunto de recomendações de políticas e de instrumentos que podem ser utilizados para criar as condições para incentivar empresas privadas a investir nas atividades econômicas com baixo impacto ambiental. Essas recomendações que se concentram em cinco áreas-chave:

- Priorização dos investimentos e gastos públicos de modo a alavancar investimentos privados em atividades sustentáveis.
- Reforma dos mecanismos de subsídios em áreas e atividades que exaurem o capital natural.
- Uso da tributação e de instrumentos baseados no mercado para modificar as preferências dos consumidores e estimular os investimentos e as inovações em produtos e processos sustentáveis.
- Definição de marcos regulatórios e institucionais que favoreçam a canalização da energia econômica para atividades sustentáveis tanto em termos sociais como ambientais.
- Governança internacional.

Na avaliação da UNEP, essas recomendações não constituem um receituário de políticas aplicável a todos os países. A definição de estratégias e prioridades, assim como a decisão de políticas, a combinação dos instrumentos e os prazos de execução irão variar, com certeza, de país para país, em função de alguns fatores, tais como:

- Compromissos e planos de desenvolvimento já existentes, os quais incluem os planos governamentais de desenvolvimento econômico, as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, as estratégias de redução da pobreza e estratégias para o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDG);
- Circunstâncias nacionais, que incluem o custo e abundância de capital e trabalho, dotação de recursos naturais e ambientais, disponibilidade de recursos energéticos renováveis, capacidade institucional e de governança, estabilidade política, perfil demográfico e a força do setor privado e dos atores sociais;

- Existência de disparidades subnacionais, que podem aumentar em razão do impacto diferenciado da transição para uma economia de baixo carbono em algumas regiões;
- Cultura e tradição, fatores que influenciam as aspirações materiais da comunidade e o comportamento dos consumidores;
- Custos e prazos das diferentes políticas. Enquanto algumas metas podem ser definidas e executadas de modo favorável em curto espaço de tempo, outras, por envolverem desafios técnicos e políticos, exigem uma preparação de longo prazo.

No que tange à priorização dos investimentos e gastos públicos, a UNEP considera que há uma grande variedade de medidas de gasto que os governos podem utilizar para promover investimentos privados em atividades sustentáveis, incluindo subsídios diretos, incentivos fiscais e concessão de empréstimos e financiamento em condições favoráveis, bem como para estimular o consumo de bens e serviços sustentáveis. Uma área-chave para o suporte governamental é a de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Inovação, em seu sentido mais amplo, inclui não só o desenvolvimento e implantação de novas tecnologias, mas também a modificação de tecnologias para novos contextos e o desenvolvimento de novo comportamentos. Governos podem promover o surgimento de novas tecnologias, seja investindo diretamente em P&D, seja fornecendo recursos e/ou subsídios aos participantes da cadeia de P&D, desde a pesquisa básica nas universidades à pesquisa aplicada em laboratórios e nas empresas privadas.

Os sistemas de compras públicas sustentáveis são igualmente instrumentos importantes para criar uma demanda significativa em longo prazo de bens e serviços sustentáveis, ajudando a criar e a fortalecer um mercado para esses produtos e serviços. Programas de compras públicas sustentáveis em vigor em países como Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda, Finlândia, Reino Unido e Suécia resultaram em diminuição da ordem de 25% em média das emissões de gás carbônico. De igual modo, as compras públicas estão ajudando a abrir mercado para alimentos e bebidas orgânicos, veículos com consumo eficiente de combustível e para produtos de madeira sustentável.

O relatório da UNEP destaca a importância dos governos desenvolverem capacidade institucional de gestão e monitoramento dos seus gastos, de modo a assegurar que os objetivos da política sejam alcançados mediante o uso do instrumento mais adequado. Por exemplo, no apoio ao desenvolvimento de tecnologias sustentáveis o aporte direto de recursos pode ser preferível, em alguns casos, à concessão de incentivos fiscais. Isto porque é difícil avaliar no caso do incentivo se a despesa pública gerou efetivamente mais benefícios sociais do que

benefícios privados. Porém, caso a concessão de incentivo fiscal ao desenvolvimento tecnologia se baseie em um sistema de recompensas e premiações das melhores práticas, esse instrumento provavelmente será eficiente.

Em relação aos gastos públicos em áreas, setores e atividades que contribuem para a degradação ambiental, a UNEP defende que sejam limitados os subsídios prejudiciais ao meio ambiente. Quando o governo concede subsídios a atividades não sustentáveis, diminuindo artificialmente seus custos e riscos, os investimentos privados em alternativas sustentáveis tornam-se desvantajosos. No caso dos combustíveis fósseis, por exemplo, a redução artificial de custo desestimula a adoção por consumidores e empresas de medidas de eficiência energética, bem como representa um obstáculo efetivo ao desenvolvimento de tecnologias baseadas em energias renováveis. Por essa razão, defende-se uma redução nos subsídios e realocação dos recursos para áreas de alta prioridade para o gasto público como educação e saúde, mas com uma avaliação cuidadosa do impacto desse tipo de reforma nas comunidades mais pobres.

Para incentivar a redução das emissões de gases de efeito estufa, estimular o uso eficiente dos recursos naturais e promover inovações, os governos podem taxar atividades econômicas que geram efeitos negativos, mediante impostos ambientais, ou, em alguns casos, usar outros instrumentos do mercado, como os sistemas de permissões negociáveis. Em geral, os impostos ambientais podem ser classificados em duas amplas categorias: “quem contamina paga”, com os impostos aplicados aos produtores e/ou consumidores responsáveis pela poluição; e aqueles do tipo “usuário paga”, focalizado na cobrança pela extração ou pelo uso de recursos naturais. Já os instrumentos baseados no mercado, como as permissões negociáveis, são ferramentas apropriadas para solucionar a questão da “indivisibilidade econômica da natureza” presente em diferentes situações de caráter ambiental.

Um marco regulatório corretamente desenhado pode identificar direitos e gerar incentivos que favoreçam atividades próprias de uma economia de baixo carbono, bem como eliminar os obstáculos aos investimentos de caráter ambiental. Atividades prejudiciais à sustentabilidade podem ser limitadas ou mesmo proibidas mediante a definição de padrões mínimos e normas claras, o que por sua vez reduzirá os riscos normativos e comerciais, contribuindo para aumentar a confiança dos investidores e dos mercados. As normas podem ser instrumentos eficazes para alcançar objetivos ambientais e promover mercados de bens e serviços sustentáveis.

Os acordos ambientais multilaterais (MEA, na sigla em inglês), com objetivo de definir marcos legais e institucionais para o enfrentamento dos desafios ambientais em âmbito mundial,

podem ter igualmente um papel significativo na promoção da atividade econômica sustentável. A participação ativa dos governos nacionais nesses processos internacionais ajuda a garantir a coerência e a colaboração na transição rumo a uma economia verde. Igualmente, o sistema internacional de comércio pode influenciar significativamente na atividade econômica verde, permitindo ou obstruindo o fluxo dos bens, das tecnologias e dos investimentos sustentáveis. Este seria o caso das negociações atuais, no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), centradas na redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias para produtos e serviços ambientais.

Além desses instrumentos de política, a UNEP recomenda ainda iniciativas adicionais de suporte na promoção da educação e do treinamento dos trabalhadores. Dado que, por definição, a transição para uma economia de baixo impacto ambiental implicará em profunda reestruturação econômica, é fundamental a adoção de medidas de suporte para os trabalhadores dos setores afetados, o que inclui requalificação profissional da força de trabalho. Da mesma forma, como a capacidade para aproveitar as oportunidades oferecidas pela economia de baixo carbono e para desenvolver políticas de estímulo varia de um país a outro, a comunidade internacional em sua totalidade deverá ter um papel essencial na provisão de assistência técnica e financeira para que os países em desenvolvimento possam adquirir o conhecimento e tecnologia necessários à transição para uma economia sustentável.

De acordo com a UNEP, além de estabelecer políticas claras, estáveis e coerentes que facilitem a integração das questões ambientais, sociais e de governança nas decisões privadas de investimento e financiamento, o setor público tem igualmente um papel essencial a desempenhar no financiamento das atividades econômicas sustentáveis com aporte de seus próprios recursos, seja para alavancar os fluxos de investimento para o setor privado, seja para investir diretamente em oportunidades econômicas verdes.

Ademais, sugere-se que o papel das instituições financeiras públicas de desenvolvimento (DFI na sigla em inglês) seja reforçado, com a adoção em suas ações de suporte ao desenvolvimento sustentáveis de objetivos concretos e metas específicas, como acesso a água e saneamento, promoção da biodiversidade, além da redução da pobreza e do financiamento de infraestrutura. As políticas operacionais dessas instituições podem ser reformuladas para melhorar a “eficiência verde” de suas carteiras de investimento, incorporando, por exemplo, análise de emissão carbono e de pegada ecológica de suas carteiras de investimento. Além disso, as DFIs podem auxiliar na definição das normas e metas para setores sobre os quais têm grande influência, tais como transportes, energia, finanças municipais e habitação social, áreas-chave para uma economia verde.

Referências bibliográficas

- EMERSON, Jay et alli (2010) 2010 Environmental performance index. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University. Disponível em http://epi.yale.edu/file_columns/0000/0157/epi2010_report.pdf
- ESTY, Daniel C. et alli (2005), Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University. Disponível em http://sedac.ciesin.columbia.edu/es/esi/ESI2005_Main_Report.pdf
- EC- European Council (2006), EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy, Brussels, 26 June 2006; Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10917.en06.pdf>
- EU - EUROPEAN UNION (2011), Sustainable development in the European Union: 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxembourg: Publications Office of the European Union, November. Disponível em
- KPMG (2011), Taxes and incentives for renewable energy. KPMG Internacional, June. Disponível em www.kpmg.com
- OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011a). Towards Green Growth: A summary for policy makers, Paris: OECD Publishing, May.
- ____ (2011b) Towards Green Growth: Monitoring progress, Paris: OECD Publishing, May
- ____ (2011c) Fostering innovation for green growth, OECD Green Growth Studies, Paris: OECD Publishing, .
- NOVOSEJT, Aurélie et alli. (2010) Sustainability in a multipolar world. The Hague, The Hague Centre for Strategic Studies and TNO. Disponível em <http://www.strategyand-change.nl>
- TAWNEY, Letha et al. (2011) Two degrees of innovation: How to seize the opportunities in low-carbon power. WRI Working Paper. Washington DC: World Resources Institute. Disponível em <http://www.wri.org>.
- UN - United Nations (1987). Our common future, Geneva: Report of the World Commission on Environment and Development, Chap. 2, June. Disponível em <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>
- UNDESA- United Nations Department of Social and Economic Affairs (2009). Agenda 21. UNDESA, Division for Sustainable Development. Disponível em <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21>.
- UNEP - United Nations Environment Programme (2011). Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication. Disponível em <http://www.UNEP.org>

_____ (2010). Global environment outlook: Latin America and Caribbean, Panamá:
UNEP ROLAC.

WEF - World Economic Forum; YCELP - Yale Center for Environmental Law and Policy;
CIESIN - Center for International Earth Science Information Network (2001), 2001
Environmental Sustainability Index, Davos: World Economic Forum, January. Dispo-
nível em <http://www.ciesin.columbia.edu/indicators/ESI>.

IEDI

A REFORMA DO FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO

ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO E LUIZ MACAHYBA

Estudo realizado conjuntamente pelo IEDI
e o Instituto Talento Brasil - ITB
Agosto de 2012

Resumo

O Brasil ainda dispõe de um mercado incipiente de títulos corporativos de longo prazo. Esse fato é visível, qualquer que seja o indicador utilizado. Frente à experiência internacional, o tamanho e a profundidade apresentados pelo Brasil estão muito aquém dos existentes em países desenvolvidos, mas também de economias asiáticas em desenvolvimento e mesmo de latino-americanas, como México e Colômbia, para não citar o Chile.

O mesmo se repete quando se observa o mercado financeiro doméstico. Enquanto o crédito bancário, as bolsas de valores e os títulos de cessão de crédito atravessaram um *boom* de crescimento e de inovação nos últimos anos, o mercado de títulos corporativos teve um crescimento e um desenvolvimento mais restrito.

O principal determinante desse “atraso relativo” da dívida corporativa tem sido a manutenção de taxas elevadas de juros, nominais e reais, por um período demasiadamente longo. Isso, por um lado, inibiu o lançamento de títulos por parte dos melhores emissores e, por outro, concentrou a demanda em papéis públicos que, além do retorno, conferem elevada liquidez e segurança.

Afora essas condicionantes, houve ainda um conjunto de fatores regulatórios e tributários que limitaram bastante a maior atratividade das operações com

títulos privados. Entretanto, a grande maioria desses entraves institucionais foi removida com as medidas adotadas entre 2010 e 2011. Essas mudanças não foram, no entanto, suficientes para, por si só, permitir uma mudança nos rumos desse mercado. A única exceção foram as Letras Financeiras emitidas pelos bancos.

A despeito desse quadro, a perspectiva de uma queda sustentada das taxas de juros está levando a uma mudança – lenta, mas firme – nas carteiras dos investidores. Há uma “fuga para a rentabilidade”, que se traduz em maior demanda por títulos que possam sustentar um *yield* mais elevado por prazos mais longos, mesmo que ao custo de maior risco e iliquidez frente aos papéis públicos ou de bancos. Essa demanda não vem encontrando, nesse momento, uma oferta na dimensão adequada. O mercado vem enfrentando, assim, uma situação particular de sobredemanda por títulos privados de longo prazo e bom risco de crédito.

A eliminação da taxaço do IOF efetivada ao final de 2010 gerou uma retomada do interesse dos investidores externos por títulos corporativos brasileiros. A demanda desse segmento talvez requeira um prazo mais dilatado para efetivar-se, mas seu potencial é sem dúvida ainda maior que a dos investidores domésticos. Esse novo quadro de demanda cria uma oportunidade im-par para se promover o crescimento do mercado de títulos corporativos de longo prazo.

A efetivação desse potencial requer, no entanto, que vários entraves ainda venham a ser vencidos. No curto prazo, o principal deles é a assimetria de informação entre os diferentes atores. Essa assimetria se materializa no desconhecimento por parte das grandes empresas das vantagens criadas pela Lei 12.431. Do mesmo modo, existe a resistência dos bancos em estruturar e distribuir esses títulos, por causa de um possível questionamento por parte da Receita Federal quanto ao direcionamento dos recursos que vierem a ser captados. Há ainda a pouca difusão de informações sobre as novas medidas junto a investidores

Diante desse quadro, sugerimos que o governo mude a ênfase de sua atuação. Até o momento, seus esforços se concentraram corretamente em criar um arcabouço fiscal e regulatório que incentive o lançamento de títulos privados de longo prazo voltados para investimento. Uma vez que os incentivos governamentais já estão estabelecidos em seus contornos mais importantes, o próximo passo deveria ser centrar esforços no sentido de quebra da inércia do mercado e redução da enorme assimetria de informação existente. Para tanto, estamos propondo um Programa de Emissões de Títulos Corporativos Incentivados (PETCI), que coordene a atuação de investidores, bancos e emissores.

Esse Programa deveria ter como metas principais:

- a. Atingir o lançamento de R\$ 50 bilhões em emissões de “títulos de investimento”²⁷ ou de “debêntures de infraestrutura” (2)²⁸ a partir de emissões que pudessem seguir cronogramas relativamente firmes e do qual participassem empresas de bom risco das áreas de infraestrutura e indústria;
- b. Permitir uma ampliação dos financiamentos fornecidos pelos bancos estatais, desde que os créditos adicionais se dessem na forma de títulos que atendam os requerimentos da Lei 12.431, por meio de garantia firme para uma parcela substantiva desses lançamentos, que só seria exercida caso as emissões não fossem totalmente distribuídas aos investidores;
- c. Estender para os “títulos de investimento” que fossem adquiridos pelas instituições financeiras ao longo da vigência do Programa a mesma vantagem fiscal já existente para as “debêntures de infraestrutura” – redução do imposto de renda para 15%;
- d. Levar a leilões periódicos, por meio de plataformas eletrônicas, as carteiras originadas pelos bancos públicos, permitindo que os investidores nacionais e estrangeiros pudessem adquirir esses títulos, a qualquer tempo;
- e. Estender a isenção do Imposto de Renda a fundos destinados a esses investidores estrangeiros cujas carteiras venham a ser formadas por ativos que tenham o mesmo incentivo, em qualquer proporção;
- f. Autorizar a emissão de Letras de Crédito de Investimentos Incentivados, com as vantagens de isenção de imposto de renda previstos na Lei 12.431, desde que tivessem valores globais inferiores a R\$ 100 milhões, particularmente se lastreadas em projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I); e
- g. Estabelecer um programa de parceria do BNDES com fundos de investimento privados, voltados para a gestão de ativos de crédito de longo prazo, que atendam aos preceitos da Lei 12.431.

27 Títulos que atendam os requerimentos para isenção de imposto de renda apenas para estrangeiros

28 Debêntures que oferecem isenção de impostos de renda para investidores estrangeiros e, principalmente, nacionais.

Em complementação a esse programa, existem duas medidas adicionais que permitiriam acelerar o processo de originação de ativos:

- a. Estender para os “títulos de investimento” a multa que já é prevista para as empresas emissoras de “debêntures de infraestrutura”, no caso de não aplicarem os recursos captados nos projetos associados aos títulos, explicitando, se possível, que essa responsabilidade fiscal não se estende aos investidores; e
- b. Aperfeiçoar as restrições hoje existentes à colocação de títulos corporativos em geral com base na Instrução 400 da CVM, de modo a que a base de investidores domésticos pudesse ser a mais ampla possível.

O debate de 2010

Ao longo de 2010, houve um intenso debate envolvendo representantes do governo, do mercado financeiro e do setor industrial sobre o mercado doméstico de títulos corporativos. O objetivo era buscar um diagnóstico comum e propor os aprimoramentos necessários ao marco regulatório e às regras de tributação para que o mercado de capitais se tornasse um instrumento mais ativo de financiamento do investimento privado.

Para tanto, foram constituídos grupos de trabalho, formados por representantes das entidades diretamente envolvidas. Esses grupos produziram relatórios que deram origem a um rol de recomendações, muitas das quais foram adotadas no final daquele ano²⁹.

Dois documentos, datados do final de 2010, reúnem as principais contribuições desses grupos. São eles, “Financiamento de Longo Prazo: Análise e Recomendações” (ITB/IEDI, 2010) e “Proposta para a Ampliação e o Alongamento de Prazos no Mercado de Renda Fixa Privada no Brasil” (ANBIMA, 2011). Ambos partem de um diagnóstico comum de que o atual padrão de financiamento de longo prazo da economia brasileira, baseado em recursos fiscais

²⁹ O IEDI e o Instituto Talento Brasil divulgaram dois importantes estudos sobre o funcionamento dos mercados de crédito e de debêntures no Brasil. Algumas das recomendações apontadas neste último documento foram atendidas na Medida Provisória 517, que regulamentou as mudanças anunciadas no final de 2010 (ver bibliografia ao final do trabalho).

ou para fiscais, seria insuficiente para atender às necessidades decorrentes dos investimentos programados para a próxima década³⁰.

Essa convicção partia de duas premissas básicas. A primeira era a necessidade de se acelerar a expansão dos investimentos para sustentar uma taxa de crescimento do PIB da ordem de 5% ao ano, sem que fossem gerados estrangulamentos de oferta ou pressões inflacionárias significativas. Para tanto, afirmava-se que seria necessário que a taxa de investimento avançasse para um patamar mínimo de 23% do PIB, ou seja, uma expansão de cerca de quatro pontos percentuais se comparada à situação observada à época. Esta meta, por sua vez, era vista como factível em um horizonte de três a cinco anos. Assim, a despeito da crise internacional e de seus efeitos negativos sobre as expectativas dos agentes econômicos domésticos, as projeções ao final de 2009 indicavam que o investimento poderia crescer nos anos subsequentes a taxas superiores às dos demais componentes da demanda agregada, resultando em uma desejável expansão do PIB potencial.

Estudos realizados pelo BNDES³¹, com base no mapeamento dos projetos anunciados em nove complexos industriais e nos segmentos de infraestrutura, indicavam que entre 2011 e 2014, estes investimentos poderiam gerar uma demanda de recursos de longo prazo em montante superior a R\$ 600 bilhões.

A segunda premissa, a nortear os debates, estava relacionada aos limites e às possibilidades das quatro principais fontes de financiamento das empresas brasileiras de suprir estes recursos adicionais. Pouco menos da metade dos investimentos realizados pelas empresas no Brasil são financiados com capitais próprios - em geral oriundos de lucros não distribuídos. Em seguida, com cerca de um terço do total, aparecem as operações de crédito bancário direcionadas, segmento em que o provedor é quase que exclusivamente o BNDES. Captações externas e o mercado de capitais completam este cardápio, cabendo a este último um percentual ligeiramente superior a 10% dos recursos utilizados pelas empresas para financiarem seus projetos de maior prazo de maturação.

A partir desse quadro, admitiu-se que o autofinanciamento continuaria a responder por quase metade dos recursos utilizados pelas empresas para investimentos e que o mercado de crédito externo sofreria um encolhimento na liquidez nos próximos anos e permaneceria

30 Segundo o texto da Anbima (2010), "registramos sistematicamente um hiato de investimentos de 5% do PIB, ou mais, que precisa ser coberto para permitir a almejada aceleração não-inflacionária do crescimento. Projetando uma década à frente, isso equivale à necessidade de cerca de R\$ 280 bilhões de investimentos, adicionais, ao ano, em valores de 2010".

31 Ver BNDES (2011).

mais restrito aos grandes tomadores. Com isso, restaria ao crédito bancário e ao mercado de capitais a função de gerar os recursos adicionais de longo prazo necessários à realização dos investimentos, em volumes significativamente superiores aos historicamente ofertados nestes dois segmentos.

As perspectivas no tocante ao comportamento do crédito bancário de longo prazo eram, por sua vez, de que, embora tivesse sido fundamental a ação anticíclica dos bancos públicos ao ampliarem a oferta de crédito no período de enxugamento da liquidez, a continuidade desse esforço não se mostraria sustentável no longo prazo. Haveria fortes limitações decorrentes das magnitudes envolvidas, tanto por causa da regulação prudencial, quanto das dificuldades em se mobilizar os canais tradicionais de captação dessas instituições ou mesmo por meio da realização de novas operações de capitalização do Tesouro Nacional, como vinha ocorrendo no caso do BNDES³². Assim, a hipótese dominante ao final de 2009 era de que apenas uma parte do acréscimo na demanda por recursos de longo prazo poderia ser atendida pela expansão das carteiras de crédito das instituições financeiras públicas. Esta visão também era compartilhada por atores públicos e foi manifestada por agentes de governo, como o Ministro da Fazenda e o Presidente do BNDES³³.

Por fim, no que se refere ao mercado de capitais, o diagnóstico apontava que seu desenvolvimento recente tinha se dado de forma bastante desigual entre o segmento de dívida e o de ações. O dinamismo apresentado pelas bolsas de valores não foi, nem de perto, acompanhado pelo segmento de títulos corporativos³⁴. Assim, atuar sobre os fatores que haviam gerado esse “atraso relativo” constituiria uma oportunidade importante para se reduzir a pressão sobre o financiamento público do crédito de longo prazo.

O debate sobre questões relacionadas à baixa profundidade do mercado de títulos privados de renda fixa não era algo novo para os participantes dos grupos de trabalho formados em 2010. Ao contrário, ao longo das últimas duas décadas houve vários estudos que procuraram investigar as causas deste fenômeno e propuseram algumas iniciativas que, apesar de implementadas, não produziram o resultado esperado³⁵. Dessa forma, quando representantes do

32 O texto do ITB/IEDI dizia que “a grande evolução do investimento que vem ocorrendo na economia não deixa dúvida de que há séria limitação de fontes de recursos voluntários para financiar o desenvolvimento econômico. Certas condições para que uma maior parcela dos fundos financeiros acumulados no país seja destinada ao financiamento de longo prazo já estão sendo criadas”.

33 O texto da ANBIMA afirmava que “(...) o recurso a essa solução (de dependência de recursos públicos) torna-se progressivamente inviável e mesmo indesejável, pelo volume de recursos a serem intermediados e pela necessidade de o setor público focar em tantos outros problemas que também exigem a sua atenção”.

34 Apesar de avanços importantes, sobretudo no que se refere à modernização das normas aplicáveis aos processos de oferta pública.

35 ANBIMA. (2006)

Governo e dos setores financeiro e industrial reuniram-se para debater o tema, o que se observou foi uma forte convergência de opiniões no tocante às causas do problema, bem como em relação à melhor forma de mitigá-lo.

O diagnóstico apontava que o menor desenvolvimento do mercado de títulos corporativos era, em boa medida, produto das elevadas taxas de juros praticadas no País, aliadas à grande atratividade dos títulos públicos, decorrente de sua elevada liquidez e indexação à taxa básica do Banco Central. Desse ponto de vista, a queda continuada da SELIC abriria caminho para um deslocamento da riqueza financeira, tanto interna quanto externa, para os ativos privados.

Nesse cenário, identificava-se que os investidores nacionais imporiam inicialmente alguma resistência a adquirir títulos de prazos mais longos. Essa dificuldade poderia ser, no entanto, mitigada pelos investidores externos, a exemplo do que havia ocorrido no caso da dívida pública, quando os estrangeiros demonstraram um maior apetite pelos títulos públicos de maior prazo em moeda local.

Nesse contexto, fazia-se necessária uma agenda de medidas que enfrentasse quatro tipos de obstáculos diferentes:

- A elevada concentração do mercado primário;
- A escassa liquidez do mercado secundário;
- A reduzida transparência no processo de formação de preços e
- A elevada preferência dos investidores por títulos indexados à taxa de juros de um dia.

As medidas adotadas e seu impacto

Ao final de 2010, o governo editou um conjunto de medidas destinadas a estimular as emissões de títulos privados corporativos de longo prazo em moeda local. O intuito era atrair investidores nacionais e estrangeiros para essas operações e, com isso, suprir parcela da demanda das empresas por recursos para o financiamento de seus projetos de investimentos.

Na prática, as medidas visavam alargar e aumentar a profundidade dos mercados primário e secundário de títulos e valores mobiliários emitidos por pessoas jurídicas não financeiras. Em outras palavras, as propostas buscavam essencialmente ampliar a base de investidores atuando na oferta primária e no giro do mercado secundário.

Assim, a Lei 12.431/11³⁶ introduziu em seus artigos 1º, 2º e 3º incentivos fiscais para investidores que viessem a adquirir títulos corporativos. A concessão desse benefício fiscal requeria, no entanto, que os recursos captados por meio de títulos ou valores mobiliários fossem alocados exclusivamente em projetos de investimento, inclusive os voltados a pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Essa mesma lei, em seus artigos 5º e 6º, eliminou entraves legais e tributários que afetavam o mercado secundário de debêntures, tais como o problema da bitributação dos rendimentos periódicos ou ainda algumas restrições previstas na Lei 6.404/76. Assim, ainda que não tivesse contemplado a íntegra da agenda debatida em 2010, a edição da Lei nº 12.431 foi bem recebida pelo setor privado.

Dentre todas as iniciativas anunciadas pelo governo ao final de 2010, certamente a de maior impacto foi a concessão da isenção de imposto de renda para não residentes nos rendimentos – juros e ganhos de capital – produzidos por títulos corporativos vinculados a projetos de investimento, desde que adquiridos a partir de janeiro de 2011. Eliminava-se, assim, um tratamento assimétrico em relação aos títulos públicos que já durava seis anos. Passaram a ser objeto do benefício para os não residentes todos os tipos de títulos e valores mobiliários desde que os documentos que acompanhem sua oferta pública identifiquem claramente o projeto de investimento que foi – ou irá ser – financiado no todo ou em parte com os recursos captados. A isenção se aplica à compra direta ou por meio de aplicação em fundos de investimento exclusivos para não residentes que tenham no mínimo 98% da carteira em títulos privados corporativos que atendam às exigências elencadas acima.

A mesma isenção de imposto de renda também foi estendida a investidores nacionais, mas o rol dos instrumentos passíveis desse benefício foi muito mais limitado. A lei beneficia apenas as debêntures emitidas por Sociedades de Propósito Específicas (SPE) que tenham por objetivo levar a cabo projetos considerados prioritários pelos ministérios setoriais. Para as Pessoas Físicas, a alíquota passou a ser zero e, no caso das Pessoas Jurídicas, de 15%. O benefício para os investidores residentes vale para os papéis emitidos entre janeiro de 2011 e dezembro de

³⁶ Originalmente, Medida Provisória nº 517/10.

2015. Os cotistas de fundos que tenham no mínimo 85% da carteira aplicados nestes ativos também fazem jus à isenção.

Além dessas condições, as emissões devem também:

- Ter prazo médio superior a quatro anos, calculado conforme a Resolução nº 3.947 do Conselho Monetário Nacional;
- Ser remuneradas por taxa prefixada ou vinculada a índice de preço ou à TR – Taxa de Juros Referencial;
- Prever o prazo mínimo de 180 dias para pagamento de cupom;
- Ser distribuídas por meio dos mecanismos de oferta pública regulamentados pela CVM, inclusive a Instrução nº 476, que normatiza as ofertas “com Esforços Restritos”³⁷;
- Prever em seus documentos formais de constituição a vedação à recompra nos dois primeiros anos de vigência do papel e à existência de compromisso de revenda pelo comprador e
- Ser registradas e negociadas em mercados regulamentados de valores mobiliários.

A definição do modo como se daria a aprovação de projetos para fins da isenção do imposto de renda para investidores residentes só foi feita em novembro de 2011, por meio do Decreto nº 7.603. Foram, então, definidos os setores da infraestrutura cujos projetos poderão contar com recursos incentivados, sendo delegada aos respectivos ministérios setoriais a responsabilidade em avaliar a elegibilidade de cada projeto ao benefício fiscal. As Portarias dos Ministérios referentes ao rito de aprovações de projetos começaram a ser editadas a partir de 30 de janeiro de 2012³⁸.

Além das medidas relacionadas aos incentivos às emissões de dívidas corporativas de longo prazo para investimentos, a Lei 12.431 também eliminou alguns dos obstáculos existentes ao desenvolvimento do mercado secundário de títulos de dívida. O artigo 5º acabou com uma

37 Esta instrução permite a distribuição de valores mobiliários com um nível de exigência informacional muito inferior ao previsto na Instrução 400. Por outro lado a distribuição tem de ficar restrita a no máximo 20 investidores.

38 Até 23/02/2012 haviam sido editadas as Portarias do Ministério dos Transportes, da Secretaria de Aviação Civil, do Ministério das Minas e Energia e da Secretaria dos Portos.

grave distorção existente na legislação do Imposto Renda incidente no pagamento de cupons. Até então, se o investidor adquirisse no mercado secundário um título que pagasse rendimentos periódicos seria penalizado pela bitributação do rendimento, já que o imposto era recolhido *pro rata tempore* no momento em que o papel trocava de proprietário e novamente, pelo seu valor integral, na data do pagamento do cupom, em geral realizado semestralmente pelo emissor.

Já o artigo 6º trouxe alguns aperfeiçoamentos importantes nas regras de emissão e recompra das debêntures originalmente previstas na Lei 6404, conhecida como Lei da S.A. As principais mudanças foram:

- Permitir ao emissor recomprar seus papéis a preços superiores ao valor nominal;
- Facultar à assembleia geral aprovar emissões com valores e números de série em aberto, o que permite às empresas maior agilidade no caso da abertura de janelas de oportunidade;
- Estabelecer a competência do conselho de administração para a deliberação sobre a emissão de debêntures não conversíveis e de debêntures conversíveis, desde que, neste último caso, as condições estejam previstas pelo estatuto da companhia e
- Autorizar que um mesmo agente fiduciário preste o serviço para diferentes emissões de uma mesma companhia e de empresas ligadas ao mesmo conglomerado.

Finalmente, a Lei 12.431 criou também, por meio do artigo 4º, os Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE) e em Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovações (FIP-PD&I). Tais Fundos deverão aplicar no mínimo 90% de seus patrimônios em ativos – dívidas ou ações - emitidos por sociedades de propósito específicas que sejam vinculadas a projetos de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Além da publicação da Lei, o governo editou outras regras específicas para tratar de questões pontuais, direta ou indiretamente relacionadas ao objetivo de ampliar a oferta de recursos de longo prazo para o financiamento dos investimentos. Esse é o caso do Decreto nº 7487/11, que atendeu a uma demanda antiga do mercado financeiro pela eliminação do IOF de curto prazo incidente sobre a negociação de ativos com prazos inferiores a 30 dias. Esse imposto funcionava como inibidor para a liquidez na medida em que eliminava a possibilidade de

ganhos de arbitragem em operações de compra e venda de curto prazo. Posteriormente, o Governo alterou a norma para deixar claro que o imposto só havia sido zerado para operações envolvendo títulos privados com características de longo prazo, como debêntures, letras financeiras, CRI e para os seguintes ativos do agronegócio, CDCA, CRA e LCA. Os Certificados de Depósito Bancário (CDB) não foram contemplados pela medida.

Ainda no bojo das medidas de estímulo ao mercado de títulos corporativos – e conforme solicitação dos agentes privados – o governo criou algumas vantagens específicas para os títulos de longo prazo emitidos pelos bancos, as Letras Financeiras (LF). O título foi criado em janeiro de 2010 com o objetivo de fornecer às instituições financeiras um instrumento de captação de mais longo prazo, que não assegurasse ao investidor a possibilidade de liquidez diária, como ocorre com os CDB. Dessa forma, foram regulamentadas com um prazo mínimo de emissão de dois anos, não podendo conter qualquer cláusula que provoque a antecipação de seu resgate antes deste prazo.

Ao final de 2010, o governo adotou duas medidas importantes para alargar o mercado de LF. A Instrução 488 da Comissão de Valores Imobiliários (CVM) estabeleceu as regras para a emissão pública desses papéis. Simultaneamente, o Banco Central eliminou o depósito compulsório então incidente sobre o título, criando assim uma vantagem relevante sobre os instrumentos de captação de curto prazo dos bancos como o CDB.

O ano 2011 se encerrou sem que tenha ocorrido uma única emissão no âmbito do novo marco regulatório e fiscal da Lei 12.431³⁹. Esse cenário difere do que ocorreu no mercado bancário. As LF tiveram um crescimento exponencial. Os motivos que levam a essa diferença no ritmo de emissões dos títulos das empresas e dos bancos foram de múltipla natureza.

No que se refere aos investidores domésticos, os incentivos criados pela legislação, além de sujeitos a algumas limitações, não puderam, na prática, ser utilizados pelo fato de a normatização do processo de aprovação de projetos pelo governo só ter sido concluída no início de 2012. A escolha dos ministérios setoriais como porta de entrada para aprovação de projetos a serem beneficiados pela isenção do imposto de renda seguiu um caminho semelhante ao que já vinha sendo utilizado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo. Entretanto, a opção por esse encaminhamento cria entraves e riscos ainda difíceis de serem avaliados.

O atraso e as dificuldades enfrentadas pelo governo na normatização dessas medidas criaram, no entanto, um efeito colateral negativo. Afetaram também as emissões para estrangei-

39 Esse quadro não havia se alterado até 30 de abril de 2012.

ros, apesar de o incentivo da redução do imposto de renda para esses investidores não requerer a aprovação prévia de projetos da parte do setor público. A maior parte dos emissores potenciais, inclusive de grande porte financeiro, que foram entrevistados pela pesquisa, não sabia que havia diferenças profundas entre as duas modalidades de incentivos. A necessidade de aprovação formal de projetos por parte do governo foi, muitas vezes, entendida como um requerimento geral. A regulação desse procedimento tardou muito⁴⁰, o que piorou a situação.

Essa confusão entre os emissores se associou, em muitos casos, a outra preocupação, mais presente nos bancos, quanto à responsabilidade fiscal por essas operações⁴¹, em particular quando envolvesse capital estrangeiro. Nas conversas com as instituições financeiras, essa questão foi muito presente, principalmente, pela eventualidade de o órgão fiscalizador – no caso a Secretaria da Receita Federal – poder punir investidores no caso de descumprimento da promessa de uso dos recursos captados. O temor das instituições que prestam serviços de custódia aos estrangeiros é o de que, nessa hipótese, venham a ser responsabilizadas pelo não recolhimento do imposto.

No caso das debêntures que podem beneficiar os investidores residentes, a lei já prevê uma multa de 20% do valor da emissão para as empresas que não aplicarem os recursos captados nos projetos associados à debênture⁴². Entretanto, a legislação é omissa no que se refere aos instrumentos que forem exclusivamente direcionados para estrangeiros. Esse tratamento diferenciado, na própria lei, alimenta ainda mais as dúvidas por parte da autoridade fiscal. O desejável seria explicitar a exclusiva responsabilidade por parte do emissor, em qualquer caso.

Os investidores nacionais só passaram a mostrar algum interesse mais específico por esses novos instrumentos ao final de 2011, após a publicação das normas que repassam aos ministérios a responsabilidade pela aprovação de projetos. Houve notícias de bancos captando fundos de 10, 20 e 30 anos de duração para aplicar nas “debêntures de infraestrutura”.

Entretanto, na prática, trata-se de um instrumento novo, ainda não testado pelo mercado, e que terá que competir com substitutivos próximos já consagrados – os títulos públicos, no caso dos investidores estrangeiros, e os títulos de cessão de crédito agrícola e imobiliário, no caso dos nacionais. Como se pode perceber, há uma miríade de regras de tributação favorecendo vários tipos de emissores e instrumentos de investimento, alguns deles já com alguma história acumulada que os torna, ao menos conjunturalmente, mais atrativos aos olhos dos potenciais investidores domésticos. É por esse motivo que títulos

40 Decreto 7.603, de 9/11/2011

41 Essa preocupação se estende tanto para os títulos para investidores estrangeiros quanto para o de residentes

42 Ver o parágrafo 5º do Artigo 2º da Lei 12431.

como os CRI, LCI e LCA vêm ganhando espaço na carteira das pessoas físicas, sobretudo no segmento de *private banking*.

Os investidores estrangeiros, por sua vez, também não se mostraram ainda atraídos pelos novos incentivos aos títulos privados de longo prazo. Apesar de sua cesta de instrumentos beneficiados ser muito ampla – quaisquer título ou valor mobiliário associado a investimento – e não estarem sujeitas a aprovação prévia por parte do governo, não houve registro até o final de 2011 de operações realizadas nos moldes da Lei 12.431.

Esse desinteresse se deve, de um lado, à frustração, particularmente dos fundos de dívida em países emergentes, das expectativas geradas quando as medidas foram lançadas em 2010. A recepção inicial foi boa, mas a manutenção até o final de 2011 da incidência do IOF de 6% sobre o ingresso de recursos estrangeiros para a aplicação em títulos privados tornou a isenção do Imposto de Renda um benefício inócuo. Na prática, o IOF constituía uma barreira demasiadamente elevada ao exigir um prazo mais elevado de permanência no ativo ou um *spread* maior na operação, em ambos os casos como forma de se diluir o custo do imposto.

Reconhecendo que se tratava de um obstáculo relevante, o Governo eliminou essa incidência do IOF no início de dezembro de 2011, por meio do Decreto 7.632. Essa medida fez retomar o interesse dos capitais estrangeiros pelos títulos privados incentivados. Vários dos interlocutores financeiros manifestaram que, a partir da retirada do IOF, fundos importantes do exterior haviam voltado a demonstrar interesse pelo tema.

Os bancos, por sua vez, adotaram uma postura de cautela e ficaram aguardando o governo completar as medidas tomadas. Uma vez que o interesse dos investidores externos estava bloqueado pelo IOF e dos locais pela falta de regulamentação, a melhor estratégia, no entendimento desses agentes, era esperar o desenrolar dos fatos.

Técnicos do governo envolvidos no processo revelaram frustração com a total ausência de emissões privadas nos moldes da Lei 12.431, apesar dos sinais positivos que haviam sido emitidos por diferentes agentes do mercado ao longo de 2010. Havia uma consciência clara da impossibilidade de serem lançadas “debêntures de infraestrutura”, voltadas para investidores domésticos, pelo fato de que as normas de elegibilidade de projetos ainda não terem sido totalmente editadas. Entretanto, o mesmo não acontecia com os “títulos de investimento” para estrangeiros. Na percepção dos atores de governo, a demanda das instituições financeiras por maior “segurança jurídica” era desnecessária e criava dificuldades adicionais para as instituições públicas ou privadas que viessem a assumir a responsabilidade pelo atendimento da

legislação. O entrave do IOF foi, no entanto, reconhecido, apesar de provavelmente ter sido, inicialmente, subestimado.

Existem ainda dois atores importantes para o desenvolvimento do mercado de títulos corporativos de longo prazo que, na prática, se mantiveram distantes dos debates de 2010, mas que podem vir a ter um papel importante no futuro. Um deles são os fundos de pensão. Em outros países, particularmente na América Latina, esses fundos têm um papel importante na demanda de títulos privados. No Brasil, esse comportamento ainda não é muito visível.

Esses fundos têm se mantido relativamente à margem do mercado corporativo por dois motivos mais importantes. De um lado, as elevadas taxas praticadas pela dívida pública lhes garantem o atendimento de forma tranquila da meta atuarial com baixo risco. De outro, a baixa liquidez e a falta de transparência nas transações no mercado secundário de dívida privada levam a preocupações da parte de gestores e de reguladores. A elevada demanda dos fundos de pensão pelas Letras Financeiras dos bancos em 2011 é um sinal de que a “situação de conforto” vivida nos últimos anos pode não estar mais garantida no futuro próximo. Não se deve, no entanto, esperar mudanças relevantes nesse comportamento em prazo curto.

Outro grupo importante de atores que não participaram diretamente do debate foram os *assets* independentes. As entrevistas com interlocutores desse segmento identificaram, de uma forma geral, um grande desconhecimento das medidas de estímulo às emissões de títulos corporativos de longo prazo que vêm sendo adotadas pelo governo.

Em compensação, essas instituições demonstraram um grande interesse pelo tema. Esses atores, pelo porte de suas operações, teriam dificuldade para gerar carteiras próprias para distribuir a investidores potenciais. Entretanto, foram claros em apontar o grande interesse de seus clientes, particularmente no exterior, em adquirir ativos brasileiros dessa natureza. Para tanto, seria importante que o mercado avançasse em termos de porte e de fluxo de emissões, permitindo-lhes estabelecer estratégias de distribuição.

Uma última questão a ser mencionada é a baixíssima liquidez do mercado secundário de títulos corporativos. A inexistência de uma porta de saída certamente desestimula o ingresso do investidor neste segmento ou resulta em prêmios de liquidez mais elevados que compensem a perspectiva do carregamento do papel por prazos longos.

Quando em 2006, o investidor estrangeiro começou a adquirir títulos públicos federais, estimulado pela isenção do imposto de renda nos rendimentos desses ativos, encontrou um segmento

bem mais maduro, tanto pela existência de um grande estoque de papéis, quanto pela liquidez e pelo número de participantes do mercado secundário. Assim, é com bons olhos que os agentes enxergam algumas ideias que estão na pauta de debates, como a criação de fundos de liquidez, aumento da transparência pré e pós-negócios, desenvolvimento de um mercado de *short selling*, além de outras iniciativas que sejam capazes de dar densidade ao segmento.

Entretanto, boa parte dos interlocutores apontou que a ausência de um mercado secundário ativo não é um impedimento ao avanço do mercado no curto prazo. Investidores estrangeiros e até mesmo nacionais estariam dispostos a adquirir títulos de longo prazo de empresas brasileiras desde que apresentassem uma relação risco-retorno atraente. Na prática, há uma demanda crescente por títulos privados e a expansão que já vem sendo registrada nessa área mostra que está havendo uma competição feroz por papéis de boa qualidade.

Propostas para o desenvolvimento do mercado de títulos

O Brasil ainda dispõe de um mercado incipiente de títulos corporativos de longo prazo. Esse fato é visível qualquer que seja o indicador utilizado. Frente à experiência internacional, o tamanho e a profundidade apresentados pelo Brasil estão muito aquém dos existentes em países desenvolvidos, mas também de asiáticos em desenvolvimento e mesmo de latino-americanos, como México e Colômbia, para não citar o Chile.

O mesmo se repete quando se observa o mercado financeiro doméstico. Enquanto o crédito bancário, as bolsas de valores e os títulos de cessão de crédito atravessaram um *boom* de crescimento e de inovação nos últimos anos, o mercado de títulos corporativos teve um crescimento e um desenvolvimento mais restrito.

O principal determinante desse “atraso relativo” da dívida corporativa tem sido a manutenção de taxas elevadas de juros, nominais e reais, por um período demasiadamente longo. Isso, por um lado, inibiu o lançamento de títulos por parte dos melhores emissores e, por outro, concentrou a demanda em papéis públicos que, além do retorno, conferem elevada liquidez e segurança.

Outra característica do mercado financeiro é de ainda se comportar como se estivesse convivendo com uma “ameaça” de, a qualquer momento, o Banco Central se ver obrigado a

umentar abruptamente sua taxa básica, a níveis extraordinariamente elevados. Essa expectativa faz com que os níveis de liquidez e de indexação à taxa DI ainda sejam muito altos. O desenvolvimento de um mercado de dívida corporativa de longo prazo se insere assim em um contexto maior de consolidação da estabilidade financeira.

Afora essas condicionantes, havia ainda um conjunto de fatores regulatórios e tributários que limitaram bastante a atratividade das operações com títulos privados. Como descrito anteriormente, a grande maioria desses entraves foi removida com as medidas adotadas entre 2010 e 2011. Essas inovações não foram, no entanto, suficientes para, isoladamente, permitir uma mudança nos rumos desse mercado. A única exceção foram as Letras Financeiras emitidas pelos bancos.

A despeito desse quadro, as informações colhidas nas entrevistas levaram à identificação de um momento novo no mercado de capitais brasileiro. A perspectiva de uma queda sustentada das taxas de juros está levando a uma mudança – lenta, mas firme – nas carteiras dos investidores. Há uma “fuga para a rentabilidade” que se traduz em maior demanda por títulos que possam sustentar um *yield* mais elevado por prazos mais longos, mesmo que ao custo de maior risco e iliquidez frente aos papéis públicos ou de bancos. Essa demanda não vem encontrando, nesse momento, uma oferta na dimensão adequada. O mercado vem enfrentando, assim, uma situação particular de sobredemanda por títulos privados de longo prazo e bom risco de crédito. Nas entrevistas, vários estruturadores afirmaram que, nos lançamentos de títulos privados ocorridos nos últimos meses de 2011, a demanda havia sido, em geral, duas vezes superior ao volume ofertado. Essa trajetória tende a se sustentar na medida em que não haja nenhum fator que atue no sentido de frustrar a esperada queda da taxa de juros.

Do mesmo modo, os interlocutores de mercado mostraram que, agora que a taxa do IOF havia sido removida, há uma retomada do interesse dos investidores externos por títulos corporativos brasileiros. A demanda desse segmento talvez requeira um prazo mais dilatado para se efetivar, mas seu potencial é sem dúvida maior que a dos investidores domésticos. O aumento do interesse de investidores estrangeiros e domésticos constitui uma oportunidade ímpar para se promover o crescimento do mercado de títulos corporativos de longo prazo.

A efetivação desse potencial requer, no entanto, que vários entraves ainda venham a ser vencidos. No curto prazo, o principal deles é a assimetria de informação entre os diferentes atores. Essa assimetria se materializa no desconhecimento por parte das grandes empresas das vantagens criadas pela Lei 12.431. Do mesmo modo, existe a resistência dos bancos em estruturar e distribuir esses títulos, por causa de um possível questionamento por parte da Receita

Federal quanto ao direcionamento dos recursos que vierem a ser captados. Há ainda a pouca difusão de informações sobre as novas medidas junto a investidores, tanto nacionais como, e principalmente, estrangeiros. Esses últimos tendem ter uma visão ainda mais distante do que acontece no País, principalmente quando se trata de inovações regulatórias como as que foram recentemente introduzidas.

Diante desse quadro, sugerimos que o governo mude a ênfase de sua atuação. Até o momento, seus esforços se concentraram corretamente em criar um arcabouço fiscal e regulatório que incentive o lançamento de títulos privados de longo prazo voltados para investimento. Como não se trata de medidas de estímulo ao “desenvolvimento do mercado de capitais em geral” – ou seja, de vantagens fiscais para quaisquer títulos de dívida privada de longo prazo – é natural que as especificidades da nova legislação tornem mais difícil o entendimento dos requisitos associados às emissões.

Uma vez que os incentivos governamentais já estão estabelecidos em seus contornos mais importantes, o próximo passo do governo deveria ser centrar esforços no sentido de quebra da inércia do mercado e de redução da enorme assimetria de informação existente. Para tanto, estamos propondo um Programa de Emissões de Títulos Corporativos Incentivados (PETCI), que coordene a atuação de investidores, bancos e emissores.

Esse Programa deveria ter como meta atingir o lançamento de R\$ 50 bilhões em “títulos de investimento”⁴³ ou de “debêntures de infraestrutura”⁴⁴ até o final de 2014, ou seja, até o último ano da administração da Presidenta Dilma Roussef. Para tanto, seu desenvolvimento deveria ser feito em duas etapas. Na primeira, que duraria em torno de 18 meses, o Programa focaria o “nascimento” do mercado. A meta a ser alcançada seria de R\$ 10 bilhões de emissões de títulos incentivados. Esse prazo deve-se à dificuldade natural do mercado em conhecer e absorver novidades tais como os novos títulos de dívida corporativa com incentivo fiscal.

Seria importante que essas emissões pudessem seguir um cronograma relativamente firme do qual participassem empresas de bom risco das áreas de infraestrutura e indústria. Uma forma de se acelerar essas emissões seria permitir uma ampliação dos financiamentos fornecidos pelos bancos estatais desde que os créditos adicionais se dessem na forma de títulos que atendam os requerimentos da Lei 12.431. As instituições públicas poderiam, por exemplo, dar garantia firme para uma parcela substantiva desses lançamentos, que só seria exercida caso as emissões não fossem totalmente distribuídas aos investidores.

43 Títulos que atendam os requerimentos para isenção de imposto de renda apenas para estrangeiros

44 Debêntures que oferecem isenção de impostos de renda para investidores estrangeiros e, principalmente, nacionais.

Os “títulos de investimento” que fossem adquiridos pelas instituições financeiras ao longo da vigência do Programa poderiam fazer jus a uma vantagem fiscal – redução do imposto de renda para 15%. Mecanismo semelhante já existe para as “debêntures de infraestrutura”, títulos que beneficiam também os investidores nacionais. Na prática, essa medida representaria a extensão desse benefício aos “títulos de investimento” pelo prazo de duração do Programa. Com isso, haveria um incentivo financeiro para a securitização desses créditos na origem, compensando as empresas pelo custo maior frente ao uso de contratos de financiamento com os bancos.

Os títulos que fossem comprados pelas instituições financeiras públicas deveriam ser financiados por captações junto ao mercado, por meio dos instrumentos que já dispõem, como as Letras Financeiras. Tendo em vista as características desses papéis, não haveria necessidade de que os créditos adicionais viessem a disputar recursos fiscais e parafiscais escassos.

Ao mesmo tempo, essas carteiras dos bancos públicos deveriam ser objeto de leilões periódicos, por meio de plataformas eletrônicas, permitindo que os investidores nacionais e estrangeiros pudessem adquirir esses títulos, a qualquer tempo. Esse mecanismo daria segurança para que administradores de carteiras pudessem estabelecer estratégias de vendas a seus clientes, particularmente no exterior, sem ficar na dependência do mercado primário.

As emissões que viessem a fazer parte do Programa deveriam seguir os parâmetros mínimos estabelecidos na legislação para os investidores estrangeiros, aliando-se, no que for possível, à padronização já existente e à observância dos vértices praticados pelo Tesouro Nacional para sua dívida pública.

Com relação à liquidez dos papéis com benefício de Imposto de Renda, a medida mais importante seria estender sua isenção aos fundos destinados a investidores estrangeiros cujas carteiras venham a ser formadas por ativos que tenham o mesmo incentivo em qualquer proporção. Atualmente, há um requerimento legal de que esses fundos, para serem isentos, tenham um percentual muito elevado de títulos públicos ou, alternativamente, de papéis privados.

No tocante às “debêntures de infraestrutura”, que proporcionam isenção de imposto de renda para as pessoas físicas residentes no País⁴⁵, há que se ter em mente que o acesso a esse investidor⁴⁶ enfrenta outro tipo de realidade competitiva. Existem papéis lastreados em recebíveis imobiliários e agrícolas que oferecem o mesmo benefício e que não estão sujeitos às mesmas restrições, ou seja, podem dispor de prazos menores, indexação ao DI ou serem emitidos por bancos.

45 Benefício também aplicável aos investidores estrangeiros.

46 Nesse grupo não se inclui os fundos de pensão.

Além disso, a Lei, da forma como foi elaborada, limita muito o valor dos projetos que podem ser beneficiados, por causa das obrigações do uso da debênture de emissão pública como único instrumento. Esse mecanismo restringe demasiadamente a possibilidade de projetos de menor porte, como os de pequenas centrais hidrelétricas ou de ciência e tecnologia fazem jus ao benefício.

Assim, o PETCI deveria estimular as emissões de “debêntures de infraestrutura”, mas ter claro que, no curto prazo, persistirão grandes dificuldades para se conseguir viabilizá-las de forma não pontual. Para enfrentar esse entrave, sugere-se a introdução de duas adaptações às normas já existentes.

A primeira seria que se pudessem constituir fundos para pessoas físicas residentes com no mínimo 85% de ativos isentos de imposto de renda, desde que, pelo menos, 30 pontos percentuais desse limite fossem formados por “debêntures de infraestrutura”. Esse mecanismo poderia aumentar a demanda por esses papéis no curto prazo, permitindo, adicionalmente, que os investidores pudessem administrar melhor o risco de suas carteiras.

A segunda proposta refere-se ao tratamento que deveria ser dispensado aos projetos de menor porte, particularmente relacionados a Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) – cujo investimento total fosse, por exemplo, inferior a R\$ 100 milhões. Nesses casos, as sociedades de propósito específico poderiam tomar recursos de longo prazo junto a instituições financeiras que, por sua vez, seriam autorizadas a emitir Letras de Crédito de Investimentos Incentivados, lastreadas nesses créditos, com as vantagens de isenção de imposto de renda previstos na Lei 12.431.

Finalmente, com o objetivo de promover um maior dinamismo ao desenvolvimento do mercado, sugere-se que o BNDES estabeleça um programa de parceria com fundos de investimento privados, voltados para a gestão de ativos de crédito de longo prazo, que atendam aos preceitos da Lei 12.431. Tradicionalmente, o Banco limita sua participação em fundos a 20% do total. Esse percentual poderia ser ampliado durante a fase inicial do programa para atrair investidores.

Em complementação a esse programa, existem duas medidas adicionais que permitiriam acelerar o processo de originação de ativos. A primeira seria estender para os “títulos de investimento” a multa que já é prevista para as empresas emissoras de “debêntures de infraestrutura”, no caso de não aplicarem os recursos captados nos projetos associados aos títulos.

Essa medida, se possível, deveria explicitar que essa responsabilidade fiscal não se estende aos investidores.

A segunda medida diz respeito às restrições hoje existentes à colocação de títulos corporativos em geral com base na Instrução 400 da CVM. Esse ponto transcende o universo de títulos objeto da Lei 12431, porque diz respeito aos custos elevados a que um emissor está sujeito caso queira atingir um público que não seja formado exclusivamente por investidores qualificados. Atualmente, os volumes emitidos por meio dessa instrução da CVM passaram a ser muito pequenos quando comparados aos realizados na forma de “esforços restritos”, com base na Instrução 476. Apesar de esse entrave não impedir o avanço do mercado de títulos corporativos existiriam ganhos relevantes a longo prazo na medida em que a base de investidores domésticos pudesse ser mais ampla possível.

Referências bibliográficas

- Associação Nacional das Instituições dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA). Boletim Mercado de Renda Fixa, janeiro de 2012 <http://www.anbima.com.br/mostra.aspx/?id=4847>
- Associação Nacional das Instituições dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA). Proposta para a Ampliação e o Alongamento de Prazos no Mercado de Renda Fixa Privada no Brasil, mimeo, março 2011.
- Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (ANDIMA). Mercado de Balcão de Renda Fixa: uma agenda debates. Rio de Janeiro, 2006. 93 p. (Relatório Econômico).
- Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (ANDIMA). Dívida pública: propostas para ampliar a liquidez. Rio de Janeiro, 2005. 53 p. (Relatório Econômico).
- Banco Central, Reação do Brasil à Crise Internacional, Apresentação de Henrique Meirelles ao Congresso Nacional. Junho de 2009 <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pec59006/criseagricultura030609-Henrique-Meirelles.pdf>
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Libertar o Crédito, 2005.
- Banco Mundial, Financial, Structure Data Base v4, 2008.
- Borensztein, E., Eichengreen B. e Panizza U. Building Bond Markets in Latin America, mimeo, julho de 2006.
- Carneiro, Dionísio Dias. Letras Financeiras do Tesouro e Normalidade Financeira: Haverá um “peso problem”? Em Bacha, Edmar Lisboa e Oliveira Filho, Luiz Chrisóstomo (eds.) Mercado de Capitais e Dívida Pública. Contracapa Editora, 2006.
- Cidade, Marcelo da Silva. Aspectos Operacionais da Estrutura da Dívida Mobiliária Brasileira (1999/2007). Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes, (mimeo) 2007.
- Fundo Monetário Internacional (2005a), Development of Corporate Bond Markets in Emerging Economies, Global Financial Stability Report, setembro, pgs.103-141.
- Fundo Monetário Internacional (2005b), Corporate Finance in Emerging Markets, Global Financial Stability Report, abril, pgs. 92-133.
- Instituto Talento Brasil (ITV) e Instituto para Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), Financiamento Voluntário de Longo Prazo no Brasil – Análise e Recomendações, [http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20101108_flp.pdf].
- Jeanneau, S.; Tovar, C.E. Domestic Bond Marketes in Latin America: achievements and challenges. BIS Quartely Rewiew, p. 51-64, June 2006.
- Jeanneau, S.; Tovar, C.E. Latin America’s local currency bond markets: an overview. BIS Papers n. 36, pp 46-64, 2008.

- Knight, Malcom. Promoting liquidity in domestic bond markets. BIS, 2006. p. 11. Discurso apresentado no Borrowers Forum, realizado em 25 de maio de 2006 e disponível em: <http://www.bis.org/publ/speeches/sp060520.pdf>.
- Freitas, M. C. P. Desafios do financiamento de longo prazo no Brasil, Fundap, Boletim de Economia nº4, maio de 2011.
- Torres Filho. Ernani Teixeira, Puga. Fernando e Nascimento. Marcelo. Autofinanciamento e BNDES Sustentam o Atual Ciclo de Investimentos no Brasil In: Visão do Desenvolvimento 2008 ed. Rio de Janeiro : BNDES, 2009, p. 145-152.
- Torres Filho. Ernani Teixeira. Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES In: Ensaios sobre Economia Financeira ed. Rio de Janeiro : BNDES, 2009, p. 11-56.
- Torres Filho. Ernani Teixeira. Direcionamento do crédito: o papel dos bancos de Desenvolvimento e a Experiência recente do BNDES. Em Castelar Pinheiro, Armando e Oliveira Filho, Luiz Chrysostomo (eds.) Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas, Contracapa Editora, 2007
- Torres, Ernani, A Economia Política do Japão: Reestruturação Econômica e seus Impactos sobre as Relações Nipo-Brasileiras (1973-1990), Tese de Doutorado defendida junto ao Instituto de Economia da UFRJ, 1992
- Torres Filho. Ernani Teixeira e Borça Jr. Gilberto. Origens e Desdobramentos da Crise do Subprime In: Ensaios sobre Economia Financeira ed. Rio de Janeiro : BNDES, 2009, p. 287-318.
- Torres Filho. Ernani Teixeira. A Reforma do Sistema FAT-BNDES: Críticas à Proposta Arida, Revista do BNDES, nº 24, dezembro de 2005.

PARA UMA NOVA POLÍTICA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DO BRASIL

PEDRO LUIZ BARREIROS PASSOS

Publicado na Revista Política Externa, vol. 22, no. 3, jan/mar, 2014
Janeiro de 2014

Resumo

A tímida inserção do Brasil na economia mundial se transformou num dos grandes desafios para o desenvolvimento do País e demanda reformas urgentes em nossa estratégia comercial. O porte da economia brasileira nos permite almejar uma colocação mais relevante no fluxo de comércio global do que a discreta 22ª posição que o país ocupa atualmente, o que geraria benefícios tanto para o universo corporativo local como para o bem estar da população.

O presente artigo reúne e resume trabalhos do IEDI a respeito do tema, partindo do diagnóstico de que o atual “déficit” na competição externa de nossas empresas é destacado fator limitativo do desenvolvimento em nossa economia de padrões de qualidade, governança, produtividade e inovação vigentes nos países mais avançados. É necessário, portanto, perseguir com muito mais tenacidade do que temos feito a reinserção externa da economia brasileira e a internacionalização dos grupos empresariais.

Nas últimas três décadas, a globalização reconfigurou o crescimento econômico, abrindo canais importantíssimos para que os países emergentes se aproximassem do mundo desenvolvido. O Brasil participou apenas marginalmente desse processo e não conquistou como deveria o seu espaço no mapa global da produção e dos avanços tecnológicos.

Na moderna era da globalização, as políticas de desenvolvimento que pretendam maior presença nas cadeias de geração de valor não devem deixar de contemplar novas formas de integração comercial, o que envolve abertura do mercado por meio de reduções de tarifas e acordos de comércio, visando o barateamento das importações e aumento da competitividade nas exportações. Resumindo: importar para exportar. Isso significa manter proximidade e estabelecer como referência para nosso parque produtivo a estrutura de custos internacionais, o que induzirá à criação de canais de atualização tecnológica.

A contrapartida à abertura de mercado proposta acima é o incentivo à atuação externa mais vigorosa por parte da empresa brasileira. Esse movimento é imprescindível para atualizar e renovar as condições e a produtividade da produção local. Internamente, a intensidade dos ganhos derivados da maior internacionalização vai depender dos avanços na produtividade geral da economia, o que implica melhoria da educação, da infraestrutura, dos sistemas de comunicação e dos sistemas tributários.

O impasse no sistema multilateral de comércio e os acordos preferenciais de comércio

A participação mais ativa do País na economia internacional requer também dedicação crescente aos acordos comerciais entre países e blocos, que, nos últimos anos, vêm sendo perseguidos com determinação por economias nos mais diversos estágios de desenvolvimento. O Mercosul e, especialmente, o Brasil, se mantêm isolados nesse contexto, o que leva à participação modesta nas cadeias globais de valor.

A maior integração brasileira no comércio mundial abre oportunidade para o aumento da produtividade da economia e para o reposicionamento do país no comércio global, duas demandas urgentes na atual conjuntura. Além disso, bem exploradas, ajudarão a revigorar a base produtiva e o crescimento da atividade industrial, além de estimular as exportações. Necessitamos de mais investimentos em inovação e desenvolvimento acentuado dos setores intensivos em tecnologia e mão de obra qualificada. E precisamos também de mudanças na política de comércio exterior, negociando acordos preferenciais e buscando maior integração nas cadeias produtivas globais.

Nos últimos anos, o Brasil deu prioridade a organismos internacionais como a OMC para se adequar ao novo ambiente. A organização, porém, vive um momento particularmente difícil de sua história. Criada em 1947 como GATT, se fortaleceu ao longo dos anos, perseguindo o objetivo de liberalizar o comércio e direcioná-lo para o desenvolvimento. Ao longo desse período, conduziu com sucesso oito rodadas de negociações, as primeiras dedicadas à redução de barreiras tarifárias e as últimas à ampliação do quadro de atuação para barreiras não-tarifárias e defesa comercial. Além disso, colocou na ordem do dia temas como propriedade intelectual e serviços.

Uma de suas ações cruciais foi a Rodada de Doha, iniciada em 2001, no momento em que a China ingressava na organização. Os objetivos eram reduzir substancialmente as barreiras tarifárias e reformar o setor agrícola ainda protegido por quotas e subsídios. Outras metas eram reestruturar a área de defesa comercial, ampliar a liberalização de serviços e introduzir o meio ambiente no seu marco jurídico. As negociações foram travadas pela pouca vontade política dos países desenvolvidos em rever regras da atividade agrícola, contrariando, assim, os anseios dos países em desenvolvimento, que, por sua vez, relutaram em conceder mais abertura de seus mercados de bens e serviços. Com a crise financeira global de 2008, a Rodada entrou em profundo impasse.

A paralisia começou a ser rompida recentemente. O acordo de Bali, celebrado em 7 de dezembro de 2013, foi um teste importante para a governança global. Ainda que modesto, os termos ali definidos facilitarão o comércio, a administração de quotas agrícolas, a segurança alimentar e a ajuda ao desenvolvimento. Tão importante quanto essas conquistas, o acordo significa que o foro estará aberto para avançar em temas politicamente mais sensíveis, como abertura de mercados para bens agrícolas e não agrícolas, serviços, além de reincorporar temas do antigo mandato de Doha, como investimento, concorrência e compras governamentais.

A hibernação à qual a OMC foi submetida deixou um vácuo que diversos países preencheram com a celebração de APCs (Acordos Preferenciais de Comércio) e, mais recentemente, mega-acordos comerciais. Dessa experiência, o Brasil deve extrair a lição de que o comércio e a constante evolução das regras para sua atuação exigem um marco regulatório flexível e contínuo, que avance na medida em que as imposições do cenário assim o definam. O Brasil não pode permanecer dependente de uma única fonte de deliberação para regras comerciais. Ao contrário, precisa atuar em outras frentes de negociação, ou seja, nos foros dos acordos e mega-acordos que regem esse campo.

É preciso sublinhar que os parâmetros estabelecidos na Rodada Uruguai, que culminou na criação da OMC, se revelaram insuficientes para lidar com os desafios propostos pelo comércio internacional do século XXI, dominado pelas chamadas cadeias globais de valor. Temas como investimento, concorrência, meio ambiente, padrões trabalhistas, barreiras técnicas, comércio eletrônico e padrões de sustentabilidade exigiam uma regulação internacional. A negociação de novas regras se mostrou urgente para fomentar o comércio internacional e o crescimento econômico.

Os acordos comerciais que viriam a ser negociados estabeleceram não apenas compromissos ambiciosos de acesso a mercados em bens e serviços, mas definiram também um novo quadro que ultrapassa as regras da OMC (batizadas de regras OMC-*plus*). Trataram ainda de uma série de questões deixadas de fora do sistema multilateral, tais como concorrência, padrões trabalhistas, meio ambiente, investimentos (chamadas de regras OMC-*extra*).

Em 1991, segundo a OMC, cerca de 50 APCs estavam em vigor. Em 2001, algo em torno de 270 acordos já haviam sido notificados à organização e 200 deles encontravam-se em funcionamento. Em julho de 2013, a OMC contava com 575 notificações e 379 acordos em vigor. Os EUA têm atualmente 14 acordos em vigor e a UE, 35. Esse rápido avanço confirma o interesse de muitos países na esfera preferencial em detrimento da esfera multilateral. Isto tem implicações para a regulação do comércio global.

O Brasil pouco participou desse processo. O número de acordos é limitado, já que o país por muito tempo privilegiou as negociações multilaterais em detrimento dos acordos preferenciais. Nessa área, a energia foi direcionada para o Mercosul e para a Associação Latino Americana de Integração – ALADI, no âmbito da qual foram celebrados alguns APCs.

Assim, além da união aduaneira do Mercosul (que reúne, além do Brasil, a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e, desde 2012, a Venezuela) o País apenas tem acordos com Chile, Bolívia, Guiana, Suriname, México, Peru, Colômbia, Equador e Cuba. Entretanto, eles se limitam, sobretudo, a tarifas preferenciais. Apenas o acordo com o Chile trata do acesso a serviços.

Fora do âmbito regional, a situação é ainda mais desfavorável. O Brasil privilegiou, durante toda a década de 2000, a integração sul-sul. Assim, foram firmados apenas acordos com países em desenvolvimento, com pouca relevância para a pauta comercial brasileira. Foram cinco no total: Índia, Israel, União Aduaneira do Sul da África – SACU (África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, Egito e Palestina), sendo que apenas os dois primeiros estão em vigor.

Somente em 2010 foi retomada a negociação para um acordo com a União Europeia. As conversas, em conjunto com o Mercosul, começaram em 1995 e interrompidas em 2004, na mesma época em que o País passou a privilegiar a integração sul-sul. A União Europeia vem exigindo compromissos de abertura de mercados que abranjam 90% das linhas tarifárias e a primeira proposta elaborada pelo Brasil já cobre 87% das linhas. Tal acordo, porém, só trata de barreiras tarifárias, deixando a descoberto a questão relativa às regras de comércio.

Os entraves internos enfrentados pelo Mercosul para novos acordos preferenciais, em especial com parceiros de maior relevância, leva a questionamentos sobre as vantagens da negociação conjunta de acesso a mercados de interesse do Brasil.

A proliferação de APCs modificou o cenário internacional com importantes repercussões, tanto para os países mais ativos nesse campo como para aqueles que se encontram isolados do movimento. De fato, os acordos afetam o acesso a mercados, principal foco na primeira geração de APCs. Eles permitiram que as partes envolvidas se beneficiassem de acesso preferencial, com tarifas mais baixas ou inexistentes e abertura do mercado de serviços. O acesso preferencial pode privilegiar os produtos do parceiro do APC em detrimento de outros *players*, ainda que estes tenham condições mais competitivas. Assim, países sem a chancela veriam seu acesso a mercados estrangeiros reduzidos em razão da preferência dada aos demais parceiros.

Nesse sentido, o Brasil pode ser prejudicado em razão de seu relativo isolamento. Parceiros comerciais importantes como EUA e UE vêm celebrando inúmeros APCs, com potencial prejuízo para as exportações brasileiras que não se beneficiam das mesmas vantagens.

O aumento no número de acordos pode também afetar os países que já desfrutavam de acesso preferencial. O acesso preferencial inicialmente concedido a apenas um ou alguns membros é estendido a um número maior de produtores. Assim, os parceiros originais perdem a vantagem comparativa que desfrutavam.

Na América Latina, onde o Brasil possui vários acordos com margens de preferência próximas a 100%⁴⁷, isso já ocorre. O Chile, por exemplo, celebrou outros 28 acordos, além do APC com o Mercosul, inclusive com economias de peso como EUA, China e UE. Assim, a preferência tarifária brasileira perde importância. Outros países com grande número de acordos são Colômbia, com 13 APCs, México (22) e Peru (19).

47 Ver BAUMANN, Renato; CERATTI, Rubens, "A política comercial dos BRICS e seu entorno e efeitos para o Brasil", IPEA - *Texto para Discussão* 1745, junho de 2012.

A demora do Brasil em se inserir no comércio mundial e a reticência em promover a integração com grandes parceiros comerciais coloca o país em posição de isolamento. Caso não modifique sua política de comércio exterior e promova a celebração de novos APCs, corre o sério risco não apenas de deixar de obter os ganhos advindos dessas negociações, mas também o de perder mercados já consolidados para outros atores.

Outro aspecto a ser levado em conta é o seguinte: com a redução das tarifas proporcionada pela conclusão da Rodada Uruguai na OMC, as barreiras não tarifárias se tornaram o principal obstáculo ao comércio internacional. Especialmente em países desenvolvidos, a média das taxas aplicadas já é baixa, de maneira que a simples concessão de tarifas preferenciais não tem grande impacto para o comércio bilateral.

Obstáculos às trocas comerciais são encontrados, sobretudo, na forma de padrões, selos, regulamentos técnicos, entre outros, cujos processos de conformidade e certificação geram custos importantes para os produtores, prejudicando suas exportações. Desse modo, a segunda geração de APCs passou a se preocupar também com a diminuição de barreiras não tarifárias. Os acordos costumam apresentar capítulos envolvendo barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias. Em geral, os membros negociam harmonização de padrões e regras de reconhecimento mútuo com o objetivo de reduzir os custos de conformidade.

Além disso, foram criadas nos APCs regulamentações para solucionar uma série de outros pontos não abordados pela OMC. Por exemplo, é comum a existência de regras de propriedade intelectual que ofereçam um nível de proteção superior ao que vigora atualmente.

O avanço na fronteira regulatória do comércio internacional apresentada por alguns APCs tem consequências também nos países não participantes dos acordos. A tendência é que as regras negociadas pelos principais atores internacionais (notadamente EUA e UE, que apresentam modelos próprios bem definidos) sejam estendidas a todos os demais parceiros comerciais. Nesse sentido, o Brasil, em função de seu isolamento, assume o papel de *rule taker* e não *rule maker* na definição da governança do comércio global.

Os mega-acordos

Os mega-acordos são uma grande novidade no comércio internacional. Eles visam promover ampla integração entre parceiros, abrangendo uma parte substancial do sistema mundial e apresentando um denso arcabouço regulatório que vai muito além das questões já tradicionalmente abordadas pelos APCs convencionais.

Os mega-acordos mais amplos são o *Trans-Pacific Partnership* (TPP), iniciativa dos EUA em conjunto com Austrália, Brunei, Canadá, Singapura, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã; e o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), entre EUA e UE. Eles têm como objetivos a redução substancial das barreiras tarifárias e não tarifárias, bem como a liberalização do setor de serviços. As negociações visam desenvolver também um novo quadro regulatório para o comércio internacional.

O TPP deriva de uma preocupação dos EUA de responder ao avanço da China na Ásia, mantendo sua influência na região. Os países participantes representam, em conjunto, cerca de 40% do comércio internacional, demonstrando a importância da região do pacífico na economia global e o potencial impacto desse acordo.

O TTIP, por sua vez, assegura a atuação dos EUA sobre o Atlântico e coloca na mesa de negociação dois parceiros com divergências históricas no que tange à regulação do comércio internacional. Durante mais de meio século, os dois atores pautaram as negociações do sistema multilateral, que culminou com o impasse de Doha. Agora, eles se voltam para a esfera preferencial a fim de avançar a fronteira regulatória e criar novos parâmetros para as relações de troca. Juntos, representam 23% de todas as exportações mundiais.

Os dois acordos trarão efeitos importantes para a economia mundial, tanto nos fluxos de comércio como em termos da regulação internacional.

Dentre suas principais propostas está a regulação de temas como comércio eletrônico, ampliação da garantia à propriedade intelectual, estabelecimento de um alto grau de proteção aos investimentos, entre outros. Também propõem abordar outras questões: coerência regulatória, de forma a tornar as legislações domésticas dos participantes compatíveis e mais transparentes; reduções das vantagens estruturais de empresas estatais para permitir igualdade de condições na concorrência entre companhias públicas e privadas; promover a inserção de pequenas e médias empresas no comércio internacional e incentivar cadeias globais de valor⁴⁸.

48 FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and*

No TTIP, as negociações devem se mostrar complexas em alguns pontos. Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias devem ser os principais pontos do acordo, uma vez que as tarifas dos dois parceiros já são baixas e os principais obstáculos ao comércio bilateral residem em questões regulatórias. A proposta é avaliar cada barreira existente a fim de promover a harmonização entre ambas as legislações. Se isso não for possível, a alternativa é promover reconhecimento mútuo das regras relativas às barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Entretanto, muitos se mostram céticos na obtenção de um consenso e é justamente nessas questões que as conversas podem chegar a um impasse.

De outro lado, se a negociação do TTIP for bem sucedida, ela deverá pautar toda regulação futura do comércio internacional, afetando, inclusive, outras economias, como a brasileira. O consenso entre dois grandes *players*, eliminando as divergências históricas entre eles, tem forte potencial para se tornar parâmetro para quaisquer futuras negociações.

Em suma, o TTIP e o TPP, se bem sucedidos, devem expandir de maneira significativa a fronteira regulatória no campo comercial e, em função da abrangência e relevância de ambos os acordos, poderá se tornar referência para o comércio global.

As cadeias globais de valor

O comércio internacional contemporâneo apresenta outro desafio que torna imperativo uma reavaliação brasileira de sua política para o setor. A gradativa liberalização do comércio, o consequente aumento dos fluxos na troca de mercadorias e o desenvolvimento tecnológico permitiram que a cadeia produtiva também fosse internacionalizada. As empresas com domínio de altas tecnologias combinam seu *know how* aos baixos custos de produção em outros países, criando uma estrutura de manufatura global. Atualmente, o comércio internacional é composto não apenas de mercadorias finalizadas, mas também de um comércio de tarefas (*trade in tasks*).

Os parques industriais das empresas ultrapassaram as fronteiras e passaram a ser integrados por diversos países, criando cadeias globais de valor compostas pelas diversas partes do produto a ser obtido, bem como por parcela relevante de serviços adquiridos na atividade fabril.

Issues for Congress, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 47-48 e AKHTAR, S. JONES, V., *Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In Brief*, Congressional Research Service, julho de 2013

Não se trata mais de regular a troca de bens entre companhias sediadas em diferentes países, mas sim de coordenar a produção entre essas empresas, em todas as suas etapas.

Diante desse quadro, se tornou imperativo repensar a regulação do comércio, seja em sua esfera multilateral seja em sua esfera preferencial. As cadeias globais se opõem a todas as barreiras comerciais impostas pelos Estados, pois essas barreiras afetam as exportações das empresas internacionais e as importações de que necessitam para concluir determinada etapa da produção. Mesmo tarifas baixas se tornam relevantes, já que algumas partes e componentes são reexportados diversas vezes, aumentando o peso das tarifas no custo final do produto.

Mais: padrões técnicos e sanitários e outros obstáculos regulatórios necessitam ser harmonizados dentre os países que participam da cadeia, a fim de diminuir os custos de transação. Facilitação de comércio, além de outros temas relacionados a ele, como concorrência, investimentos e propriedade intelectual, é também essencial.⁴⁹ A governança das cadeias globais começa a ser desenhada nos acordos preferenciais de comércio. O TTIP e o TPP preveem capítulos dedicados ao tema assim como outros acordos de integração.

É interessante notar que as cadeias globais de valor ainda apresentam forte componente regional. A produção, ainda que ultrapasse as fronteiras nacionais, tende a se concentrar em uma região, sob a liderança de quatro países em três continentes: EUA (América), Alemanha (Europa), Japão e China (Ásia)⁵⁰. É patente a ausência da América do Sul nesse cenário. Sem um polo tecnológico na região e com uma integração ainda limitada, o continente fica à margem do mapa da produção global.

O Mercosul e, especialmente, o Brasil se mantém distantes dessa tendência. Pesquisa realizada pela OCDE e pela OMC junto a 40 países mostra que a presença do País nas cadeias globais é muito baixa. No principal indicador dessa participação, a contribuição estrangeira ao valor agregado das exportações, o índice brasileiro é inferior a 10%, enquanto na China supera 30% e na média da OCDE alcança 24%. Quanto à proporção de insumos importados que é reexportada, o índice para o Brasil é de 14%. Na China e na Coreia do Sul supera 50%.⁵¹

49 Ver THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina, BAPTISTA, Adriane, "Sistemas de Regulação do Comércio Internacional em Confronto: o marco dos estados e o marco das transnacionais", *Política Externa*, v. 21, n. 4, abril – junho 2013

50 BALDWIN, Richard, WTO 2.0: Global governance of supply chain trade, CEPR, Policy Insight n. 64, 2012, p.5

51 Ver a respeito da inserção brasileira nas cadeias globais de valor, IEDI. O Descompasso Brasileiro Entre Investimento Externo Direto e Participação nas Cadeias Globais de Valor, Carta IEDI n. 597 08/11/2013 e IEDI. O Lugar do Brasil nas Cadeias Globais de Valor, Carta IEDI n. 578, 28/06/2013.

Com relação à integração indústria/serviços, segundo aquelas mesmas organizações internacionais, nada menos que 48% do valor agregado exportado pelos países da OCDE correspondem a serviços, boa parte incorporada às vendas externas manufatureiras. A média do Brasil é menor, 36,7%, o que certamente reflete nosso atraso industrial. Mesmo assim, a contribuição da indústria para as exportações de serviços é relevante. Os estudos indicam que, em termos de valor adicionado doméstico, 26% das exportações de serviços por parte do Brasil são de responsabilidade direta das empresas do setor. Mas percentual muito maior, 65%, resultam de serviços domésticos embutidos nas exportações de bens, sobretudo industriais. Outros 9% se referem a serviços importados.

Em alguns setores fabris, o peso de serviços é significativo. Na exportação de produtos químicos, equipamentos de transporte, alimentos processados e bebidas, quase um terço do valor adicionado corresponde a serviços. Outros segmentos industriais chegam perto de 30%. Na agricultura, o percentual é bem inferior: 17%. Ou seja, a indústria moderna é uma engrenagem de exportação de serviços.

A maior participação brasileira em cadeias produtivas e mais intensa interação entre indústria e serviços são oportunidades para aumentar a produtividade da economia e reposicionar o país no contexto global, duas metas que deveriam ser colocados como prioridade na atual conjuntura. Além disso, bem exploradas, ajudarão a revigorar a base produtiva e a acelerar o crescimento da produção e das exportações de bens e serviços. O que nos falta é mais inovação e maior desenvolvimento dos setores intensivos em tecnologia para aproveitar todo o potencial das sinergias entre indústria e serviços. Nos falta também uma mudança na política de comércio exterior, em direção à negociação de acordos preferenciais de integração profunda.

Principais conclusões

Como já frisamos, a política brasileira de comércio internacional está diante de um impasse. A estratégia de concentrar todos os esforços no sistema multilateral de comércio, representado pela OMC, não produziu resultados. Pior: na política comercial, o governo demora a mudar de rumo.

Desde os anos 2000, os principais blocos de países desenvolvidos e emergentes partiram em direção a acordos preferenciais de comércio. O Brasil assistiu ao desenvolvimento desse processo, julgando suficiente manter a economia direcionada ao seu dinâmico mercado interno.

Em 2011, os EUA lançaram negociações para um tratado com vários países do Pacífico. Impacto ainda maior teria uma iniciativa envolvendo EUA e UE em 2013, visando um novo acordo, o TTIP - *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

Convém sublinhar o significado dessas duas iniciativas: estabelecer um novo marco regulatório para o comércio, incluindo regras para questões prementes como investimentos, concorrência, ambiente e clima, padrões trabalhistas, energia, economia digital, além de expansão da liberalização de serviços e reforços em propriedade intelectual. Em se concretizando, estes acordos abrangentes certamente consolidarão uma fonte alternativa de regras que, com o passar dos anos, será imposta aos demais parceiros que desejem ter acesso a esses imensos mercados.

Os mega-acordos contaram com o apoio de grandes empresas internacionais, os principais atores do comércio global da atualidade e responsáveis pelo desenvolvimento do modelo de cadeias globais de valor. Esse modelo tem sua força na agregação de serviços a componentes produzidos aos menores custos ao redor do mundo. Na era da economia digital, parcela preponderante do valor agregado cabe aos detentores da inovação, designers, logística e do pacote de financiamento. As empresas internacionalizadas procuram derrubar custos e assim, as regras tradicionais do comércio da OMC acabaram se transformando em barreiras para atingir esse fim.

Nessa intensa movimentação, o Brasil assumiu a postura de espectador, sem participar ativamente de acordos comerciais fora do eixo Mercosul/ALADI e mantendo posição apenas marginal nas cadeias globais de valor.

O País pode ser prejudicado em razão de seu relativo afastamento. Em primeiro lugar, porque os acordos comerciais dos quais não participa concedem acesso preferencial a outros parceiros, o que provoca efeitos negativos às exportações brasileiras. Em segundo lugar, porque o acesso preferencial inicialmente concedido a um ou mais parceiros tende a ser estendido a uma gama maior de produtores. Assim, os membros iniciais perdem a vantagem comparativa que inicialmente desfrutavam.

A posição do Brasil em relação ao acesso a mercados tem se tornado fonte de preocupação, cenário agravado pela demora em se inserir nesse movimento e a hesitação em promover a integração com seus grandes parceiros comerciais. Caso não atualize sua política de comércio exterior para promover a celebração de novos APCs, poderá não apenas deixar de obter os ganhos advindos dessas negociações, mas poderá também perder mercados já consolidados para outros atores.

No plano interno brasileiro constata-se o desgaste da estrutura governamental responsável pela política de comércio internacional. A área perdeu prestígio, comando e capacidade de liderar novas iniciativas. Os participantes da política comercial são múltiplos: o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério do Desenvolvimento, que chamou para si a política de promoção de exportações e de defesa de interesses setoriais, e o Ministério da Fazenda, que detém os instrumentos de política, mas não domina a complexidade do marco regulatório do sistema internacional de comércio. Todos sob o comando de uma Camex burocratizada, que não tem poder de iniciativa. O mundo assiste a atuação de um USTR nos EUA, de um Commissioner for Trade na UE, de Trade Ministers em vários países, mas o Brasil permanece sem face para o comércio internacional.

O Brasil deveria estabelecer o objetivo de conquistar expressão maior nos fluxos comerciais mundiais e participar mais ativamente das cadeias globais de valor, o que lhe permitiria colher os benefícios oriundos de um comércio internacional mais livre e ágil, quais sejam, aumentar a produtividade e reduzir custos de produção.

A inserção externa brasileira é uma necessidade para fazer frente ao avanço da China no mundo e no Brasil, onde sua presença no parque industrial cresce continuamente. Também há maior conscientização dos empresários de que o comércio internacional passa por profunda transformação com o desenvolvimento das cadeias globais de valor, o que nos obriga a buscar maior competitividade. A decisão do governo de atuar de forma mais decisiva no câmbio, criando um ambiente mais adequado às exportações, é outro fator a ser lembrado. O momento atual é positivo para a tomada de decisões inovadoras.

É hora de voltarmos a dar prioridade ao comércio exterior, que tantos ganhos já trouxe ao País. Para isso, será necessário que o Brasil tenha novamente uma única e forte voz nos foros internacionais, assim como uma estrutura dinâmica e atuante em contato direto com os setores produtivos. O País precisa escolher alternativas que lhe assegurem domínio e coordenação em seu processo de reinserção externa. Seriam elas: a) reestruturar e dar poder à Camex, transformando-a em Ministério do Comércio Exterior, que agregaria as atividades da Secex; ou b) reestruturar o MRE, definindo uma área de economia internacional separada das atividades diplomáticas; ou c) reestruturar o MDIC, fortalecendo a Secex, dotando-a de poder de iniciativa e transformando-a em coordenadora de fato da política de comércio internacional.

Por outro lado, governo, setor empresarial e setor acadêmico devem se debruçar sobre questões prementes e vitais, como:

- Deve o Brasil manter sua política de isolamento, priorizando apenas América do Sul e África?
- Deve o Brasil ceder às pressões da Argentina e retardar a finalização do acordo longamente postergado com a UE?
- Deve o Brasil repensar seus vínculos com o Mercosul, indo além de um quadro regulatório que foi adequado para outro momento histórico?
- Deve o Brasil partir para uma agressiva política de negociar acordos preferenciais com vários de seus parceiros mais desenvolvidos ou manter a estratégia do comércio sul-sul?
- Deve o Brasil, no contexto de uma eventual negociação do TTIP entre EUA e UE, ficar apenas restrito a um acordo Brasil/Mercosul com a UE, ou deve partir para um novo diálogo-atlântico, para compensar o diálogo-pacífico, e partir para a retomada de um acordo com os EUA?

O momento exige uma rediscussão da política brasileira de comércio internacional.

Referências bibliográficas

- AKHTAR, S. JONES, V., Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In Brief, Congressional Research Service, julho de 2013
- BADIN, Michelle R. S. A Regulação de “Novos Temas” em Acordos Preferenciais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia: Pontos Relevantes para o Brasil. IPEA, TD 1773, 2012
- BALDWIN, Richard, WTO 2.0: Global governance of supply chain trade, CEPR, Policy Insight n. 64, 2012
- BAUMANN, Renato; CERATTI, Rubens, “A política comercial dos BRICS e seu entorno e efeitos para o Brasil”, IPEA – Texto para Discussão 1745, junho de 2012
- BERGSTEN, Fred; GAGNON, Joseph, “Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order”, Policy Brief – Peterson Institute for International Economics – PB12-25, dezembro de 2012
- CARVALHO, Marina A. E., Medidas de Defesa Comercial e Regras de Origem: Panorama de Regulação em Acordos Regionais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia, Texto para Discussão 1811. IPEA, 2013
- FERGUSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013
- GAGNON, Joseph, “Combating Widespread Currency Manipulation”, Policy Brief – Peterson Institute for International Economics – PB12-19, julho de 2012
- HARBINSON, S.; LIM, A.H. “Trade in Services”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement. New York: Cambridge University Press: 2012
- IEDI. O Descompasso Brasileiro Entre Investimento Externo Direto e Participação nas Cadeias Globais de Valor, Carta IEDI n. 597 08/11/2013
- IEDI. O Lugar do Brasil nas Cadeias Globais de Valor, Carta IEDI n. 578, 28/06/2013.
- IEDI. O Brasil e os Acordos Preferenciais de Comércio, Carta IEDI n. 577, 21/06/2013
- LIMA-CAMPOS, Aluisio de; GIL, Juan Antonio Gaviria, “A case for misaligned currencies as countervailable subsidies”, Journal of World Trade, v. 46, i. 4, 2012
- PIERMARTINI, Roberta; BUDETTA, Michelle, “A Mapping of Regional Rules on technical barriers to trade”, in ESTEVADEORDAL, A., et. al., Regional Rules in the Global Trading System. Cambridge: Cambridge University Press, 2009
- RORIZ, J.H.R.; TASQUETTO, L.S. Propriedade intelectual, serviços e investimentos: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia. IPEA, TD 1801, 2012

- SCHOTT, Jeffery; KOTSCHWAR, Barbara; MUIR, Julia, “Understanding the Trans-Pacific Partnership”, 99 Policy Analyses in International Economics, Peterson Institute, Janeiro de 2013
- THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina, BAPTISTA, Adriane, “Sistemas de Regulação do Comércio Internacional em Confronto: o marco dos estados e o marco das transnacionais”, *Política Externa*, v. 21, n. 4, abril – junho 2013
- THORSTENSEN, Vera, RAMOS, Daniel, MÜLLER, Carolina, “The ‘Missing Link’ between the WTO and the IMF”, *Journal of International Economic Law*, vol. 16, n. 2, July, 2013
- THORSTENSEN, Vera, MARÇAL, Emerson, FERRAZ, Lucas, “Impacts of Exchange Rates on International Trade Policy Instruments: The Case of Tariffs”, *Journal of World Trade*, v. 46, i. 3, 2012

IEDI

DEZ PONTOS PARA O BRASIL CRESCER MAIS

Maio de 2014

Resumo

A etapa desfavorável da economia no último triênio, período no qual o crescimento médio anual do PIB foi de apenas 2%, coloca em evidência que uma nova política econômica se impõe. A indústria tem sido protagonista desse processo contribuindo negativamente para o desempenho econômico do País. A evolução da indústria de transformação no período foi de -0,1% ao ano e não há evidências seguras de que o setor esteja superando a crise que sobre ele se abateu.

Para o IEDI, a indústria pode e deve contribuir muito para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Sua relevância no investimento e na geração de inovações e na atividade de P&D poderá ajudar a impulsionar o avanço de produtividade de que necessita a economia para seu processo de crescimento sustentado. A crise que paralisa a indústria é complexa porque apresenta múltiplas causas e dimensões. De um ponto de vista geral, o impasse deriva da baixa competitividade industrial devido tanto a fatores externos, quanto internos.

Do lado externo, a crise global, por estreitar os mercados de produtos industriais, impôs um padrão de competição muito mais intenso entre as principais economias pelos poucos mercados dinâmicos ainda existentes no mundo. Esta foi uma das razões para a progressiva perda pela indústria brasileira de mercados de exportação e de fatias crescentes do mercado interno para a produção estrangeira.

Ao cenário externo de maior competição somam-se fatores internos da maior gravidade e que, considerados em conjunto, concorrem para restringir a competitividade da produção doméstica. Estamos falando tanto de temas atinentes à orientação de políticas gerais de governo, quanto de questões decisivas que se apresentam no âmbito propriamente da economia e do setor industrial.

São conhecidas as consequências adversas da deficiente qualidade em nosso sistema educacional e na formação de mão de obra sobre a atividade produtiva. A indústria, sendo um dos principais absorvedores de trabalho qualificado, tem sido muito afetada em seus custos e em sua produtividade por este grave problema. São também de conhecimento amplo as implicações absolutamente negativas sobre a economia dos atrasos dos investimentos em infraestrutura.

O mesmo se pode dizer das distorções causadas por nosso sistema tributário, pelo inadequado aparato de financiamento de longo prazo, por uma burocracia excessiva e pela asfixiante regulação da qual é exemplo a legislação trabalhista. Nesses campos serão necessárias reformas e reorientações profundas. Isto trará ganhos inestimáveis para a sociedade e, no que diz respeito à economia, promoverá a redução de custos e mais elevados níveis de eficiência e produtividade.

Estas são as pré-condições gerais indispensáveis para que a economia brasileira como um todo e a indústria, em particular, recupere sua capacidade de concorrer com a produção realizada no exterior e volte a ter condições favoráveis de crescimento sustentado.

Somos de opinião que no campo industrial há também muito a fazer para reposicioná-la na direção do crescimento. A política para o setor deveria buscar novos instrumentos para sua mudança e seu avanço no Brasil. Adotar programa prioritário de redução para níveis internacionais dos custos de insumos básicos produzidos no país beneficiando todas as cadeias de produção e promover uma maior interação entre indústria e serviços, seriam exemplos.

Como instrumento central para a promoção da inovação e da produtividade na indústria não deveríamos abrir mão da maior competição que uma abertura responsável ajudaria a promover. Isto implica em maior disposição do País em celebrar acordos internacionais e se aproximar das cadeias globais de produção.

Importante notar, para alcançarmos o objetivo de crescer de forma sustentada são requeridas ações em itens decisivos, que há muito tempo dificultam o investimento e o desenvolvimento do Brasil.

O País precisa remover os principais limitadores do crescimento sustentável de sua economia. Isso, sem dúvida, contribuiria muito para construir um marco de referência e pavimentar uma trajetória de expansão a longo prazo. Para tanto, resumimos uma agenda com dez principais temas que devem receber atenção e que, caso solucionados, trarão a possibilidade de mudarmos o patamar de competitividade nacional. A seguir, cada um desses temas será abordado.

Educação, infraestrutura e governo

Qualidade da educação e da formação da mão de obra que precisa ser melhorada urgentemente

Mesmo com as evoluções que vêm ocorrendo, a qualidade da educação deixa muito a desejar, o que é altamente prejudicial à população e tolhe o desenvolvimento social do país. Do ponto de vista da economia, há uma grande distância entre o que é necessário em termos da qualidade da educação para que haja avanço significativo da inovação, da produtividade e da competitividade de nossa produção e a realidade de nosso ensino hoje. Para a indústria seria de extrema relevância a ampliação e o aprimoramento dos programas de ensino técnico e tecnológico para a formação de mão de obra qualificada.

Infraestrutura muito deficiente

Ampliar e melhorar a infraestrutura brasileira trará ganhos inestimáveis para a produtividade e para a redução de custos para toda a economia. A recomendação é aprofundar a direção de uma abertura dos investimentos no setor, tanto ao capital privado nacional quanto ao internacional, promovendo uma busca corajosa de parcerias entre o setor público e o setor privado. É preciso consolidar um marco regulatório adequado às concessões e às parcerias público-privadas. Em nosso entendimento dependerá do bom andamento do processo de concessões de obras públicas o futuro do desenvolvimento da infraestrutura no país, o qual deve ser considerado uma das mais relevantes fronteiras de investimento e de desenvolvimento do país.

Elevado gasto governamental e insuficiente investimento público

Como é amplamente reconhecido, as despesas do setor público brasileiro, por serem rígidas e indexadas, vêm crescendo a taxas muito superiores ao aumento da receita tributária ordinária. Ademais, nosso setor público é notabilizado pelo seu dispêndio em gastos correntes, que é alto, em contrapartida ao investimento, que é baixo. Esse quadro precisa ser mudado, seja para que voltemos a ter resultados primários capazes de assegurar a redução do endividamento público e melhorar as expectativas dos agentes econômicos, seja para abrir caminho aos investimentos imprescindíveis e que não podem ser executados pelo setor privado. A sugestão é que seja fixado compromisso de longo prazo do governo, com início imediato e com metas aferíveis, de redução proporcional ao crescimento do PIB das despesas correntes do setor público e correspondente aumento dos investimentos e/ou menor carga tributária. É recomendada também total transparência nas contas públicas, com explicitação no Orçamento de transferências, incentivos e subsídios de toda ordem, e avaliação sistemática de projetos e programas executados pelo governo.

Financiamento e estrutura tributária

Limitações do financiamento de longo prazo

A empresa brasileira sofre de longa data com a restrição de recursos domésticos com prazos e custos compatíveis com o retorno esperado e o risco dos seus investimentos. A menos que recorram ao financiamento em moeda estrangeira, a alternativa são as fontes oficiais, o BNDES em especial, as quais não são ágeis e têm limites dados pela restrição de endividamento do setor público. Algumas ações poderiam incentivar o mercado voluntário de títulos corporativos, como o aprimoramento de procedimentos para aproximar investidores e empresas mediante uma intermediação financeira mais eficaz. Incluir a indústria e outros segmentos econômicos entre os setores beneficiados pelo incentivo fiscal criado em 2011 para as “debêntures de infraestrutura” seria outra iniciativa. Finalmente, o BNDES pode requerer das empresas que se beneficiam de seus financiamentos uma maior vinculação ao mercado de capitais, eventualmente premiando aquelas com os melhores esforços nessa direção.

Sistema tributário injusto, complexo e anacrônico

Embora seja possível melhorar o sistema tributário brasileiro com mudanças particulares ou independentes do contexto geral e de difícil entendimento político de uma reforma tributária, somente uma reforma ampla poderá avançar em temas como: a justiça tributária (nossa tributação sobrecarrega desproporcionalmente as classes de renda mais baixas); a simplificação e a transparência do sistema arrecadatório (a complexidade dá margem à sonegação, excesso de burocracia e insegurança jurídica); a remoção de tributos anacrônicos e causadores de grandes distorções (como o IPI e impostos em cascata como o ISS e PIS/COFINS cumulativo); a desoneração integral das exportações e dos investimentos e a solução do problema do acúmulo de créditos fiscais pelas empresas.

Indústria, inserção externa e sustentabilidade

Baixos padrões de produtividade, inovação e competitividade da economia

As políticas de governo para o setor industrial podem e devem ser aperfeiçoadas com a utilização de novos instrumentos, mais modernos e com maior capacidade para promover a produtividade, reduzir custos e incentivar a inovação. Nesse sentido, deveria ser priorizada a redução de custos e preços praticados nas bases das cadeias produtivas, evitando-se a concentração de incentivos fiscais e de financiamento nos bens finais de consumo. O objetivo central da política nessa área é reduzir para níveis internacionais o custo dos insumos básicos produzidos no país, beneficiando não só os próprios segmentos de insumos - cuja competitividade aumentaria - como também os setores de bens de capital e bens de consumo que os utilizam. Isto conferiria maior viabilidade a uma segunda sugestão para uma nova política industrial: a redução paulatina e coordenada com os setores das tarifas de importação tanto de insumos como de bens finais. Isto aprofundaria a concorrência no mercado interno, contribuindo para aumentar a produtividade, e removeria a elevada proteção que ainda vigora em alguns ramos da indústria. É importante vincular essas orientações a programas de desenvolvimento tecnológico dos setores da indústria de base. Outra iniciativa relevante consistiria em estreitar os laços e as inter-relações entre a indústria e o setor de serviços. Como cada vez mais a indústria “carrega” em sua produção e em suas

exportações um elevado conteúdo de serviços, uma política de exportações de manufaturados teria a vantagem adicional de contribuir para o desenvolvimento da exportação de serviços e a criação de empregos de qualidade nesse setor.

Afastamento da economia brasileira da economia mundial – a declinante inserção externa do Brasil

A economia brasileira está se afastando da economia mundial, um processo que em parte decorre da baixa competitividade da produção interna, mas é também consequência da ausência de políticas para integrar o país nos fluxos de comércio mais dinâmicos do mundo. Estando fora das cadeias globais, nossa economia volta-se ao mercado interno e amplia sua especialização em commodities, o que, a longo prazo, pode ter efeitos desfavoráveis para o crescimento. A atual perspectiva de efetivação de grandes acordos internacionais, onde o Brasil não está incluído, evidencia o atraso do país nessa matéria e a necessidade de que rapidamente seja estabelecida uma política para reverter a situação, incluindo uma revisão do Mercosul e a busca de acordos de comércio. Em uma nova política de acordos internacionais o Brasil deveria negociar uma abertura com responsabilidade na área das tarifas de importação e a redução de barreiras não-tarifárias que, como mostrou recente estudo do IEDI, tem grande poder indutor de aumento de importações e de exportações. A nova política de comércio exterior deve ter por objetivo promover maior importação que ampare e promova maiores exportações. Importar para exportar poderia servir como nova fonte de crescimento da economia do qual não se deve abrir mão como temos feito. Na nova inserção externa brasileira, um incentivo redobrado à internacionalização de nossas empresas deveria ser adotado. Uma revisão em profundidade da legislação sobre a tributação de lucros das empresas no exterior se faz necessária para esse objetivo.

Ausência da sustentabilidade como um vetor das políticas industrial e de competitividade

A sustentabilidade como base de transformação econômica deveria constituir um dos vetores para o desenvolvimento econômico brasileiro. Todavia, nossa política industrial, exceto marginalmente, ignora o tema. Em torno aos novos setores e negócios gerados pela economia verde, dentre eles, o etanol, a energia de biomassa e a química verde, poderiam ser estabelecidos programas de avanço tecnológico e de investimento, além de iniciativas para reforço de imagem e marca de produtos brasileiros, visando uma maior competitividade. Seria

importante definir marcos regulatórios, tendo por objetivo a convergência dos objetivos de desenvolvimento com a preservação ambiental e equidade social.

Burocracia e legislação trabalhista

Excesso de burocracia, complexidade regulatória e a necessidade de simplificação de regras e leis

A burocracia se generalizou na vida do brasileiro e a vida empresarial não é exceção. São enormes os custos desse processo, que, a propósito não é de responsabilidade de um ou outro governo em particular. Uma intensa criação de novos marcos legais e regulamentos de toda ordem nos três níveis de governo, sem que o país tenha dedicado esforços em prol de uma revisão da legislação com o fim específico de simplificação, responde pelo processo de grande evolução da burocracia e avanço da complexidade regulatória. A execução de um programa amplo de simplificação da legislação e de regulamentos de toda ordem que afetam o cotidiano econômico do país seria extremamente oportuna. O excesso de complexidade está presente em todas as dimensões da economia: tributação, incentivos fiscais, concessões à iniciativa privada, temas regulatórios, questões trabalhistas, acesso à biodiversidade e muitos outros. A simplificação, além de baixar custos e diminuir a burocracia, também pode reduzir os riscos de formação de passivos de toda ordem motivados por errôneas ou dúbias interpretações dos marcos legais. Uma política de simplificação tem por objetivo estabelecer regulações mais claras e de interpretação indubitável.

Legislação trabalhista

É muito relevante atualizar a legislação trabalhista para torná-la mais adequada a um novo momento do mercado, no qual novas características e ferramentas de trabalho se apresentam. A complexidade da atual legislação é um item da insegurança empresarial porque, dentre outras razões, dá margem a interpretações jurisprudenciais criadoras de regras ou obrigações não incluídas na legislação vigente. Seria necessário prever, sem redução dos direitos legais, que a negociação no âmbito sindicato-empresa possa atualizar a aplicação das regras trabalhistas. Outra sugestão diz respeito às empresas que pagam os impostos e contribuições

e ainda arcam com gastos com transportes, assistência médica e alimentação dos seus funcionários. A legislação relacionada a esses itens não está consolidada, o que precisa ser feito para tornar claros os critérios de ressarcimento às empresas que oferecem tais benefícios.

Conclusão

Em suma, para alcançarmos o objetivo de crescer de forma sustentada são requeridas ações em itens decisivos, como na educação e formação de mão de obra, infraestrutura, gasto público, sistema tributário, produtividade e competitividade, inserção externa da economia, além de temas que há muito tempo dificultam o investimento e o desenvolvimento do Brasil, quais sejam, a burocracia e a crescente complexidade legal.

Reunindo esses temas, um programa de dez pontos, para a remoção dos principais entraves da economia brasileira, contribuiria muito para construir um marco de referência e pavimentar uma trajetória de expansão a longo prazo, auxiliando, além disso, na retomada a curto prazo do crescimento por criar desde já expectativas favoráveis ao investimento, emprego e produção. A agenda está, portanto, posta.

A REORIENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Agosto de 2014

Resumo

Rapidamente vão se esgotando os instrumentos com que o governo tenta promover o desenvolvimento industrial. Desde o início da crise mundial, em 2008, a indústria acumula queda de quase 5% da produção e encolhe a sua presença no cenário internacional.

No valor gerado pela indústria no mundo, a participação do Brasil, que já foi de 2,7% em 1980, não passa hoje de 1,6%. No total das exportações globais, a fatia brasileira retrocedeu para 0,7% em 2012, conforme os dados mais recentes da Organização Mundial do Comércio, num modestíssimo 29º lugar.

Não é essa a indústria que queremos. Nem a que precisamos. Segundo a consultoria McKinsey, para a renda per capita, atualmente de US\$ 12 mil, dobrar nas duas próximas décadas, será necessário que o PIB cresça 4,5% ao ano. Com isso, na escala global, o Brasil evoluiria do 95º lugar para o 79º. Se o país crescer 3,2% ao ano, a estima é que cairá para a 104ª posição.

Um setor manufatureiro dinâmico tornaria tal objetivo mais viável. Este é o desafio da indústria: aumentar a produtividade e a competitividade para voltar a ser um dos propulsores da economia.

Com base nessas constatações, o IEDI propõe duas avenidas de atuação para a política econômica. É imperativo que ambas sejam trilhadas simultanea-

mente, com prazos longos de implantação e etapas previsíveis, porém sinalizando desde já, e de forma inequívoca, os novos termos da reorientação industrial.

Em primeiro lugar, não será possível superar a crise da indústria sem a redução do “custo Brasil”, o que exige aprofundar os investimentos em infraestrutura e agilizar as reformas tributária e trabalhista.

Embora não seja fator crucial da competitividade industrial, o câmbio também merece atenção. Valorizações acentuadas e prolongadas da moeda, como as atuais, servindo de coadjuvantes do controle inflacionário, não podem ser repetidas, pois impedem os ganhos de produtividade e a transformação renovadora do tecido industrial.

Em segundo lugar, a atual diretriz da política industrial, baseada em incentivos fiscais e proteção de mercado, precisará transitar para um conceito menos defensivo e mais ativo de apoio à inovação e à produtividade. É imprescindível sua articulação com uma nova política de comércio exterior, apoiada nas seguintes orientações:

- 1) Potencializar a internacionalização das empresas brasileiras e aproximá-las das cadeias globais de produção; 2) Integrar a empresa estrangeira atuante no país com a política industrial, de modo a elevar a presença brasileira nas cadeias internacionais de valor; 3) Promover a reforma tarifária para remover distorções, tal como a taxa excessiva de bens intermediários, e adequar o imposto de importação no médio e longo prazo. A abertura comercial é absolutamente necessária, mas não pode ser abrupta. Seu objetivo é baratear o custo da produção, ampliar a concorrência e aumentar as exportações; 4) Formular acordos comerciais com os principais blocos comerciais, EUA, Europa e Ásia; e 5) Ampliar a integração produtiva e comercial com a América do Sul em geral, e não apenas com o Mercosul.

Bem-sucedida, a reinserção externa contribuirá para a eficácia do sistema de financiamento e incentivo à inovação, que evoluiu, embora ainda haja muito a fazer. Só a concorrência vai transformar as empresas em corporações inovadoras e preparadas para outro salto no Brasil e no exterior.

Outras três ações aprofundariam a reorientação da política industrial:

- 1) revisão de todos os programas que demandam incentivo fiscal, proteção e requisito de “conteúdo nacional”, o que tende a elevar custos e reduzir a produtividade da economia; 2) transparência das informações, com avaliação sistemática dos incentivos concedidos; 3) re-

forço das políticas horizontais e definição de critérios para a execução de estratégias setoriais, priorizando os setores de base – insumos fundamentais e bens de capital –, desenvolvimento tecnológico e energia sustentável.

Finalmente, a sustentabilidade deveria ser uma referência e um dos vetores da política industrial.

A Indústria que o Brasil Precisa

Como impulsionadora de transformações, a política industrial brasileira não vem obtendo êxito no já relativamente longo período em que foi reintroduzida no país, ou seja, desde 2004, quando do anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Posteriormente vieram a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008 e o Plano Brasil Maior (PBM) de 2011. As políticas adotadas tiveram relevância em melhoras parciais ou setoriais, no incentivo aos investimentos em P&D&I e na desoneração (ainda incompleta) de investimentos, de folha de salários e de exportações, mas como instrumentos impulsionadores do setor como um todo, até o momento não.

Pelo contrário, após uma fase de crescimento entre 2005 e 2008, **a indústria brasileira regressou nos últimos seis anos**: sua produção hoje é 5% inferior à do período imediatamente anterior à crise mundial, ou seja, agosto de 2008, e sua representatividade no PIB retrocedeu para níveis muito baixos (cerca de 13% do PIB, considerando a indústria de transformação).

No âmbito mundial, a participação brasileira recuou, sendo ultrapassada pelo avanço de outras economias emergentes, tanto no que diz respeito à geração de valor agregado da indústria, quanto na exportação de manufaturados.

Em 1980, o Brasil respondia por 2,7% da produção industrial mundial, ocupando a 7º colocação no ranking e liderando os países emergentes. Está agora no 11º lugar com apenas 1,6% do valor agregado global com clara tendência de declínio. Em 2008, ocupava a 10ª posição e detinha 1,8% da produção mundial.

Em produtos manufaturados, segundo os últimos dados da OMC para 2012, o Brasil é apenas o 29º maior exportador, com baixíssima expressão (0,7%) nas exportações mundiais. A pro-

pósito, há duas décadas e meia a participação brasileira nas exportações do mundo oscila no estreito limite de 0,6% a 0,8% do total.

No plano interno, o retrocesso acima referido, de 5% para a produção média da indústria desde a crise global, esconde casos de gravidade extrema. Assim, no segmento de produtos têxteis, vestuário e calçados e em amplos complexos industriais – a exemplo do metal-mecânico e eletroeletrônico – a perda de produção chegou a quase 30% no primeiro bloco e a 25% nos demais. O mais baixo índice médio decorreu da significativa expansão de setores com elevado peso na estrutura industrial, como alimentos, bebidas, produtos derivados do petróleo e produtos de limpeza, cosméticos e higiene pessoal.

Tais resultados mostram uma **indústria que não queremos para o Brasil: seu desempenho é frágil e é cada vez menor sua expressão mundial**. Eles refletem a **competitividade cadente** do setor, que já se estende por um longo período e reúne tanto fatores exteriores à dinâmica industrial, como os propriamente relativos à indústria.

Os **elevados custos sistêmicos** (como tributação alta e complexa, infraestrutura inadequada e elevado custo de capital de terceiros), os crescentes **custos de produção, incluindo o custo do trabalho**, e a **moeda por muito tempo excessivamente valorizada** respondem pelos problemas do primeiro tipo.

Sobre o custo do trabalho, além dos aumentos reais ano após ano, distorções graves estão restringindo a flexibilidade laboral, concorrendo para dilatar ainda mais os gastos das empresas sem contrapartida de melhor produtividade. Como decorrência, o Brasil tende rapidamente a ser um país de alto custo e de baixa flexibilidade do trabalho.

Não será possível retirar a indústria da grave crise em que se encontra sem a solução dos problemas relacionados à tributação, infraestrutura, custo do trabalho, juros e câmbio, o que exigirá reformas e medidas corajosas. Em resumo, serão indispensáveis como pré-requisitos ao relançamento industrial:

- Reforma e simplificação da estrutura tributária;
- Investimentos urgentes e relevantes na infraestrutura;
- Reforma da legislação trabalhista para atualizar e simplificar a regulação e estancar os constantes aumentos de custos;

- Ajustes na política cambial e de juros para atender às necessidades de competitividade e de financiamento dos setores produtivos.

Dentre os fatores determinantes da crise industrial relativos propriamente à indústria, destacam-se a **baixa capacidade inovadora e o retrocesso da produtividade**. Um recente estudo do IEDI mostrou que a produtividade do trabalho na indústria, que crescera 3,2% ao ano entre 1995/2002, registrou variação média negativa de 1,7% no período 2003/2009. Nesse segundo período, economias como a da China e dos EUA acusaram evolução de 4,5% ao ano e 3,8%, respectivamente.

O recuo da produtividade do setor pode estar associado também a atrasos de atualização e consequente envelhecimento do parque fabril brasileiro em alguns segmentos como, possivelmente, os de micro e pequenas empresas, uma decorrência do menor ritmo de evolução dos investimentos nos últimos anos.

O equacionamento dos temas macroeconômicos e do custo Brasil irá reduzir custos de produção, impulsionará a produtividade da economia e desenvolverá um ambiente de negócios favorável à execução de uma política industrial e de inovação capaz de **contribuir decisivamente para transformar a indústria em um setor competitivo e de alta produtividade**. Como convém observar, para esse objetivo a política industrial brasileira decididamente ainda não colaborou.

Para consolidar e dar seguimento às conquistas sociais, o Brasil deverá acelerar sua produtividade e elevar seu crescimento econômico. Sua renda per capita, atualmente de cerca de US\$ 12 mil, é apenas a 95ª entre 180 países. Uma evolução como 4,5% ao ano do PIB é requerida para duplicá-la em duas décadas, o que permitirá ao país alcançar a 79ª posição na escala global. **Terá que ser urgente a definição das ações necessárias para potencializar o crescimento brasileiro, pois caso venhamos a repetir o desempenho das duas últimas décadas (aumento médio anual do PIB de 3,2%), veremos a posição brasileira regredir para a 104ª posição.**

O objetivo de crescer mais e de forma mais sustentada terá maior viabilidade se o Brasil puder contar com um **setor industrial com dinamismo equivalente ou superior à média da economia**. Esse é o desafio da indústria brasileira.

A reorientação da política industrial

Na atualidade, **a orientação excessivamente defensiva e protecionista é o que mais caracteriza a política voltada ao desenvolvimento da indústria e o que mais a distancia dos seus objetivos principais.** Convém destacar que a crise mundial levou ao estreitamento dos mercados consumidores de produtos industriais ao redor do mundo, o que intensificou a concorrência pelos poucos mercados ainda dinâmicos, como é o caso do mercado brasileiro. Daí a competição acirrada que se estabeleceu por posições no mercado interno entre o produto de fabricação doméstica e o importado, este contando com larga vantagem em função da marcha adversa da nossa competitividade.

A maior concorrência externa por mercados e a crise interna da indústria brasileira que se estenderia de 2011 até os dias atuais, levaram a política industrial brasileira a priorizar ações de compensação tributária e/ou de proteção para os setores mais atingidos, tendo em vista evitar resultados muito adversos para a produção e o emprego. Em parte, as demandas empresariais por proteção procuraram neutralizar práticas consideradas desleais de comércio, as quais usualmente acompanham processos intensos de penetração em mercados externos. Mal preparado em termos de defesa comercial, o Brasil foi levado a intensificar esforços nesta área, o que não deve ser confundido com protecionismo.

Mesmo sendo levado em conta este ponto, o fato é que talvez em escala muito maior do que se pretendia inicialmente, a política industrial brasileira nos últimos anos lançaria mão e aprofundaria a **proteção do mercado interno.** Em contrapartida, o outro lado que se fazia ainda mais relevante como condição para a superação da crise industrial, qual seja o do resgate da produtividade e da capacidade de competir com o produto estrangeiro, teve pouco significado.

A reorientação que se impõe na política industrial brasileira consiste, antes de tudo, em definir de forma clara seus novos focos: **o direcionamento defensivo e de proteção do mercado interno deve ceder lugar para a inovação e a produtividade, o que pressupõe maior aproximação com os grandes centros do comércio mundial.**

Uma importante causa do limitado alcance da política industrial e de inovação é a falta de articulação destas políticas com a de comércio exterior. A rigor, esta última não existe, necessitando ser rapidamente reconstituída. Precisamente através de uma maior vinculação de suas economias com a economia mundial - por meio de exportações e pela internacionalização de suas empresas - os países emergentes de maior sucesso procuraram perpetuar nas suas empresas a capacidade de concorrência obtida através de vantagens adquiridas pelo

progresso técnico e inovação, sabedores de que estratégias apoiadas em incentivos e proteção permanentes não desenvolvem estruturas empresariais capazes de gerar ganhos de produtividade e de concorrer em mercados abertos.

A política de comércio exterior

Mesmo que se tenha em vista as dificuldades hoje presentes para que o comércio mundial recupere seu dinamismo pré-crise, o Brasil precisa seguir esse mesmo caminho. Significa isto dizer que deverá perseguir no bojo de uma **nova política de comércio exterior**, os seguintes rumos e objetivos:

- a. Potencializar a internacionalização das empresas brasileiras e aproximá-las das cadeias globais de produção. Rever a legislação sobre a taxação dos resultados das empresas no exterior será uma providência indispensável para esse objetivo;
- b. Ampliar a integração da empresa internacional presente no Brasil com a política industrial, o que beneficiará uma maior participação brasileira em cadeias globais de produção;
- c. Reforma tarifária que remova distorções da estrutura de tarifas de importação, a exemplo da taxação excessiva dos bens intermediários, e reduza a média tarifária em uma perspectiva de longo prazo. A abertura é necessária, porém não deve ser abrupta. Seu objetivo é baratear o custo da produção, ampliar a concorrência doméstica e aumentar as exportações.
- d. Ativa atuação na formulação de acordos comerciais envolvendo os principais blocos comerciais do mundo - EUA, Europa e Ásia - para facilitar importações e abrir mercados de exportação.
- e. Ampliação dos horizontes de integração produtiva e de comércio exterior com a América do Sul, em geral, e não apenas com o Mercosul.

O êxito de uma decidida e responsável inserção externa da economia em modernizar e promover o desenvolvimento da indústria dependerá, em primeiro lugar, da rapidez e profundidade

com que forem realizados os investimentos em infraestrutura e promovidas reformas como a tributária e trabalhista, tendo em vista a indispensável **redução dos custos sistêmicos**.

Em segundo lugar, **muito embora não deva ser considerado o instrumento central de promoção da competitividade industrial, não se deve descuidar do câmbio**. Valorizações da moeda em magnitudes tão acentuadas e prolongadas como as que se apresentaram nas últimas décadas não podem ser repetidas, pois retiram qualquer possibilidade de reação dos setores domésticos através de aumentos de produtividade e reduções de custos.

O câmbio não pode ser instrumento de controle inflacionário e deve garantir um nível mínimo de competitividade da economia e de atratividade dos investimentos voltados à exportação.

Também deve ser parte relevante dessa política a **remoção de desincentivos tributários à exportação**. Nessa questão duas ações não podem ficar ausentes: a) Aperfeiçoamento da devolução ao exportador dos impostos e contribuições embutidos nas exportações e que não são reembolsáveis (“Reintegra”); b) Instituição de mecanismo ágil e sem custos para que o exportador receba de imediato os créditos tributários empoçados.

Outro ponto importante seria assegurar o crédito para a exportação através da criação anunciada no passado, mas ainda não concretizada, do **Eximbank** brasileiro. O BNDES vem cumprindo parcialmente esse papel, mas a agência específica para esse fim poderia aportar novos instrumentos e recursos para o setor.

Tendo êxito, por si só a política de reinserção externa será capaz de contribuir muito positivamente para dar eficácia ao sistema brasileiro de financiamento e incentivos às atividades de P&D&I. Este sistema nos parece ter evoluído e atinge na atualidade nível bem satisfatório, mas os resultados ainda não são favoráveis. **A maior concorrência transformará nossas empresas em corporações inovadoras** mais do que presentemente são. Em consequência, usufruirão de maiores índices de produtividade. Assim, para mudar de fato o seu foco, **uma nova política industrial e de inovação deveria se fazer acompanhar de uma fundamental e ampla renovação da política de comércio exterior**.

Isto não exclui a intensificação de ações da política de inovação para ampliar investimentos em centros de pesquisa e desenvolvimento em setores estratégicos, seguindo modelos adotados no passado com grande êxito, como, por exemplo, nas indústrias de petróleo e aviação.

Revisão de políticas e transparência

Outra indispensável ação da política industrial a ser empreendida em sincronia com a resolução dos custos sistêmicos, será a **revisão em profundidade de todos os programas que, de forma excessiva, atualmente demandam incentivo fiscal, proteção e requisito de “conteúdo nacional”**. Isto eleva custos e reduz a produtividade do conjunto da economia. Nos segmentos submetidos às regras de conteúdo nacional, envolvendo diversos e relevantes setores industriais, se avolumam reclamações de ambos os lados: os possíveis beneficiários se queixam porque os requisitos de produção local não estariam sendo realmente respeitados, enquanto os agentes aos quais cabe seguir os limites de produção nacional fixados alegam a impossibilidade de atendimento das exigências. Ter maior flexibilidade poderia colaborar para se chegar a um denominador comum. Não é demais enfatizar que as políticas de proteção e de conteúdo local somente são efetivas enquanto constituírem casos especiais e não a regra da política industrial.

Uma norma geral a ser adotada em uma reedição da política industrial consiste na **fixação de uma sistemática de transparência de informações e avaliação de políticas**, naqueles casos em que incentivos e mecanismos de proteção estão presentes. Tais políticas devem: a) estabelecer prazos para seu início e término; b) ter seus custos estimados e devidamente aprovados nos orçamentos públicos; e c) ser objeto de periódicas avaliações de resultados. Essas recomendações são atinentes aos incentivos diretos e indiretos, incluindo benefícios implícitos no financiamento público. A rigor, todos os programas com incentivos públicos, e não apenas os atinentes à política industrial, deveriam seguir idêntica diretriz. A avaliação de resultados deverá definir situações em que a execução de políticas acarreta prejuízos ou ônus para o conjunto da sociedade e para segmentos empresariais superiores aos benefícios, casos em que as políticas não devem ser executadas.

Políticas horizontais e políticas setoriais

Mesmo havendo estrita observância das recomendações acima, as políticas setoriais que requerem elevados estímulos tributários e proteção, sempre que possível devem ser evitadas em prol de políticas mais gerais.

A política industrial deve estar largamente apoiada em políticas horizontais.

Sobre **políticas setoriais**, alguns critérios poderiam servir de guia em sua execução, a saber:

- a. **Prioridades de políticas e de desoneração dirigidas às bases das cadeias produtivas e não aos bens finais de consumo.** A meta é reduzir os custos dos insumos básicos e bens de capital produzidos no país para níveis internacionais, beneficiando não só os próprios segmentos de insumos e bens de capital, como também os setores que os utilizam. Isto poderia viabilizar menores níveis de tarifas de importação.
- b. **Apoiar setores da indústria e serviços associados com elevado impacto econômico-social e para a modernização industrial.** Exemplo, além de casos contemplados pela política industrial - petróleo e defesa -, o complexo de saúde, incluído aí a indústria farmacêutica. Este é um setor em que a política industrial pode prescindir da proteção e se nutrir de instrumentos como incentivos à inovação, poder de compra do setor público e aperfeiçoamentos regulatórios para colaborar na formação de um segmento competitivo e tecnologicamente avançado.
- c. **Reforçar as ações com grande capacidade de complementação ou integração com outras políticas e com setores onde já estão constituídos padrões de excelência e de produtividade.** Uma referência para as iniciativas nessa área deve ser o desenvolvimento de tecnologias para adicionar valor às matérias-primas locais de origem mineral, energética ou agropecuária. Nesse sentido, uma política de recuperação da capacidade de produção e de investimento do setor de etanol constituiria relevante elo entre as políticas industrial e de sustentabilidade.

Quanto à **sustentabilidade**, esta deveria ser uma referência e um dos vetores do **desenvolvimento brasileiro**. O Brasil tem amplas condições de ser um dos países líderes no tema, mas a política brasileira voltada à indústria, exceto de forma marginal, o ignora. A política industrial e a política econômica de um ponto de vista mais geral deveriam indiscutivelmente sinalizar a prioridade à economia sustentável, em termos de tributação e incentivos à economia verde, incentivos à P&D&I, promoção de energias alternativas, políticas de mobilidade urbana, eficiência energética e uso da água.



Instituto de Estudos para o
Desenvolvimento Industrial

Missão do IEDI

Participar em parceria com o Estado e Entidades com interesse na Indústria, da formulação e implementação de Política de Desenvolvimento Industrial que, como parte de um Projeto Nacional, tenha como objetivos:

- Participação crescente da Indústria Brasileira na produção mundial da indústria;
- Aumento da produção de bens com maior valor agregado e conteúdo tecnológico;
- Crescimento continuado da riqueza nacional.

Agir para que o crescimento econômico resultante propicie melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, tornando-a mais justa e igualitária.

A Missão do IEDI foi aprovada pelo Conselho do IEDI em 11 de Agosto de 1997.